Office of The Ombudsman, Hong Kong

Direct Investigation Report

Arrangements for Production, Distribution, Stocktaking and Use of CSI Masks

Completion Date: 14 December 2020

□□□□□□□2020□12□17□

Announcement Date: 17 December 2020

[illegible]

[illegible] **www.ombudsman.hk** [illegible]

[illegible]

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at
www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

□□

□□□□

□□ □□

1 □□

□□	1.1 – 1.4
□□□□	1.5
□□□□	1.6 – 1.8

2 □□□□□□□□□□□ CSI □□□□□

□□□□	2.1 – 2.3
CSI □□□□□□□□	2.4 – 2.10
CSI □□□□□	2.11 – 2.12
□□ CSI □□□□□	2.13 – 2.21
□□□□□□□	2.22 – 2.27
□□ CSI □□□□□	2.28 – 2.30

3 □□□□□□□□□□□ CSI □□□□□

□□□□	3.1 – 3.3
□□□□□□□	3.4 – 3.12
□□□□□□□	3.13 – 3.23
□□□□□□□	3.24 – 3.25

4 □□□□□□ CSI □□□□□□□□□□

□□□□	4.1 – 4.2
□□□□□	4.3 – 4.4
□□□□	4.5 – 4.9

[illegible] 4.10 – 4.13
[illegible] 4.14 – 4.16
[illegible] 4.17 – 4.18
[illegible] 4.19 – 4.21

5 [illegible]
[illegible] 5.1 – 5.7
[illegible] 5.8 – 5.10
[illegible] 5.11

6 [illegible]
[illegible] 6.1 – 6.2
CSI [illegible] 6.3 – 6.8
[illegible] CSI [illegible] 6.9 – 6.14
[illegible] CSI [illegible] 6.15 – 6.24
[illegible] 6.25 – 6.39
[illegible] 6.40
[illegible] 6.41

[illegible]
[illegible] 1 [illegible]
[illegible] 2 [illegible] 2015/16 [illegible] 2019/20 [illegible]
[illegible] 3 [illegible] 2017/18 [illegible] 2019/20 [illegible]

有關CSI口罩的生產、分發、點存和使用安排主動調查報告摘要

引言

由懲教署生產的過濾口罩（「CSI口罩」），主要供應給政府物流服務署（「物流署」），並由物流署分發給各政策局及部門（「用家部門」）使用。2020年1 月，本港出現首宗2019冠狀病毒病（「COVID-19」）確診個案。隨着疫情的演變，市民對過濾口罩的需求出現急速增加，市面過濾口罩的供應變得嚴重短缺。與此同時，有傳媒和市民指出，市面有CSI口罩出售；亦有市民向本署投訴，懷疑有人濫用CSI口罩。

2. 有見及此，本署向懲教署和物流署展開主動調查，審研兩部門在CSI口罩的生產、分發和點存
方面的機制、程序和執行情況，以查證當中是否有不妥善之處，並在有需要時向當局提出改善建議。此外，本署亦抽選了五個用家部門（即食物環境衞生署、香港海關、政府統計處、選舉事務處和機電工程署）作為查詢對象，希望透過以上七個部門提供的資料，進一步了解一般用家部門如何管理及使用CSI口罩。

3. 另外，因應COVID-19疫情，香港海關（「海關」）於2020年 1 月27日起展
開代號「守護者」的全港性大規模防疫產品巡查執法行動。本署亦向海關索取了有關「守護者」行動中與 CSI口罩有關的資料。

4. 綜合調查所得，本署有以下評論。

本署的評論

CSI口罩由生產至付運之整體安排按序進行

5. 懲教署總部工業及職業訓練組（「總部工業組」）以電腦化的生產管理及控制系統（「管控系
統」）監察不同產品（包括CSI口罩）由原材料採購至製成品付運的整個生產過程，包括透過「管控系統」了解及掌握有關訂單的完成程度、原材料耗用情況、產品付運的安排等。所有由供應商提供及從工業物料倉庫取得的原材料的資料，以及已完成製作和已付運的產品數量，均須記錄在「管控系統」內。

6. 就CSI口罩而言，懲教署會定期向原材料供應商發出採購訂單，並要求對方將有關的原材料運
送至指定的送貨地點，而當相關院所收到原材料後，須存放於已上鎖的工業物料倉庫。在收到顧客訂單後，總部工業組便會透過「管控系統」，向相關院所的口罩工場發出工作訂單，讓有關工場根據工作訂單上列明的口罩數量，作出相應的生產安排，包括從工業物料倉庫提取足夠的原材料，而有關職員在進入倉庫工作前及後，均須按既定程序領取及歸還鎖匙。

7. 尚待發貨的口罩製成品均暫存於上述的工業物料倉庫，有關職員如欲進出倉庫以提取口罩，同樣
須按既定程序領取及歸還鎖匙。在付運口罩給客戶前，相關院所負責內部運輸的職員須向大閘主管出示由總懲教主任、工業經理／工業聯絡主任或獲其授權的代表簽發的通行證（「出閘紙」），並由大閘主管核對運離院所的口罩後在「出閘紙」上簽署，然後才將有關口罩交由合約運輸承辦商付運給客戶，以確保不會有多於獲批的口罩被運離院所。懲教署亦要求承辦商在完成付運口罩後必須交回經客戶簽收的送貨單，才可獲發運輸費用，從而確保承辦商盡力妥善完成付運。

8. 如在製作口罩過程中生產出不合格口罩，有關的在囚人士和職員會按既定程序，剪破並棄置該些
口罩，以確保有關口罩不能使用。

9. 在點存口罩方面，懲教署每半年盤點所有產品（包括CSI口罩），並透過對照盤點記錄和「管
控系統」中的記錄，以了解有否口罩製成品及半製成品遺失或記錄不符的情況，以及不同的原材料有否出現點算出來的實際使用數量比預算多或少的情況。該署於 2015/16至2019/20年度所進行的盤點中，未曾發現有關口罩的原材料、半製成品及／或製成品遺失或記錄不符的情況。

10. 本署檢視懲教署在採購口罩原材料、生產以至付運口罩的整個流程後認為，該署整套機制大致完
善。在防止口罩被挪用方面，該署就保管、付運、點存，以及銷毀不合格口罩這四項關鍵程序已制訂合適的保護措施。本署在審研懲教署所提供的資料及記錄後，並無發現任何跡象顯示該署未有遵行上述機制行事。

由採購至分發CSI口罩之整體安排未見漏洞

11. 物流署以電腦化的常備庫存物料系統（「物料系統」）處理部門的訂單，包括記錄不同物料的收
貨量及支貨量、部門對不同物料的預計需求量，以及不同物料的送貨安排等。

12. 就口罩（包括CSI口罩）而言，物流署在每個財政年度開始前，會先要求各部門提交下一個財
政年度對各種口罩的預計需求量，並在審視所有部門的預計需求量後，按該署的口罩庫存量及部門的總預計需求量，以安排其後的採購工作，包括要求供應商將口罩適時運送至該署，以及將採購得來而尚未付運至各部門的口罩存放在該署設有保安措施的常備庫存物料倉，而相關職員均須登記以領取及歸還倉庫鎖匙。該署亦會根據《物料供應及採購規例》（「《規例》」）的相關規定，安排不同人員突擊抽查常備庫存物料倉的保安措施。

13. 在每個財政年度開始後，部門可透過「物料系統」向物流署發出電子訂單，要求物流署分發有關
口罩。若有部門於財政年度開始後欲增加其已獲批准的口罩分發量，則須先聯絡物流署並提供原因，讓該署按各項因素作出審視，而有關部門須經該署批核後才可透過「物料系統」向該署發出電子訂單。

14. 在收到部門發出的電子訂單後，物流署會同時參考「先進先出」的原則及有關口罩的建議儲存期，
來決定先分發常備庫存物料倉內的哪些口罩，然後將有關口罩交予該署轄下的運輸車隊或外判運輸承辦商運送

至提貨部門。無論是該署的車隊或承辦商，均須交回由提貨部門簽署作實的送貨單，以確認有關的付運程序經已完成。

15. 至於點存口罩，物流署會備存所有物料（包括CSI口罩）的收發記錄，亦會按照《規例》的相
關規定，定期查核常備庫存物料倉的存貨，而根據該署 2013年至2019年的記錄，有關人員並無發現 CSI口罩的存貨量與記錄不符的情況。

16. 在檢視物流署由採購至付運口罩（包括CSI口罩）給各部門的整個流程後，本署認為，該署的
整套機制完備。為防範有人從中挪用口罩，該署亦已在口罩（包括CSI口罩）的儲存、付運和點存這三項關鍵程序上採取合適的保護措施。本署在審研物流署所提供的資料及記錄後，並無發現任何跡象顯示該署未有遵照有關程序行事。

個別部門於疫情發生前的口罩分發機制存有差異

17. 在本署向公眾宣布展開是項主動調查後，有市民向本署指稱個別部門於疫情發生前的口罩分發機
制寬鬆，當中更有人指稱某部門有職員會將剩餘的口罩儲起，並在疫情發生後提供予親友使用。

18. 綜合七個部門的資料，於疫情發生前，有個別部門會把大部分口罩分發給職員並保留少量備用；
有些則會把部分口罩放在工作間，供職員取用；亦有部門僅應職員要求才提供口罩，而所有部門均不會要求職員簽收口罩。雖然將口罩先行分發給職員，相較於上述另外兩種做法，所產生的行政成本較低，惟職員有可能因此獲取超過其實際所需的數量，或增加將口罩轉贈或轉售他人的風險。

19. 本署須指出，於疫情發生前，口罩供應並不緊張，且屬價值不高的耗用物品，與其他消耗品一樣，
部門或其轄下單位獲分發口罩後，根據《規例》亦無須作詳細記錄。故此，本署認為，即使有部門於疫情前選擇將口罩先行分發給職員，亦是可以理解。事實上，在疫情發生後，為盡力減低口罩被濫用的機會，所有七個部門均已因時制宜，收緊有關的分發安排，包括安排指定職員負責分發、保管、記錄口罩的分發情況，或要求職員簽收；亦有按財經事務及庫務局（「財庫局」）的要求，在2020年2月下旬至5月上旬，每星期點算並向該局提交口罩庫存量，做法正確。

20. 無論如何，早前一宗於2020年9月23日被東區裁判法院裁定違反《商品說明條例》的
個案，揭示了的確有CSI口罩在市面出售。長遠而言，為減低CSI口罩及其他個人防護裝備被濫用甚或轉售圖利的風險，本署建議，物流署應就在日常及緊急情況下如何分發、管理個人防護裝備（包括 CSI口罩）及監察其使用量，為部門制定指引，以便有關部門得以遵從。

個別部門的處理過期口罩程序不夠嚴謹

21. 本署從海關提供的資料中得悉，該部門早前在調查一宗違反《商品說明條例》個案期間，除揭發
涉事藥房東主出售CSI口罩外，亦發現兩個分別印上「製造日期09 OCT 2014」及「製造日期 21 NOV 2014」的CSI口罩舊款綠色包裝盒。這宗個案揭示了在市面上出售的CSI口罩有可能是過期應予丟棄的CSI口罩。

22. 鑑於過期CSI口罩的來源有可能是部門丟棄的口罩，本署遂檢視了七個部門處理過期口罩（包
括CSI口罩）的程序。在七個部門當中，有部門會安排職員將過期口罩及其包裝盒剪破，然後放入垃圾膠袋內封好才丟掉，亦有部門於疫情初期，在口罩供應極為短缺的情況下，保留了狀況良好的過期口罩作最後應急之用，並將部分過期口罩分發給職員作緊急備用。綜合網上資料及有公務員向本署提供的資料，指有部門向屬下職員分發過期的CSI口罩，本署認為，如果指稱屬實，這很有可能是源於有部門在疫情初期口罩供應緊張之際，將留作最後應急的過期CSI口罩分發予屬下職員。

23. 本署注意到，物流署向各部門發出的「政府物料管理指引和程序」中列明，各部門應按照《規
例》相關規定處理過期物料，惟因《規例》未有特別規限各部門就處理過期口罩的具體程序，故各部門的做法各有不同。本署理解有部門在口罩供應極為短缺的情況下，經權衡利弊後作出保留及／或分發狀況良好的過期口罩的折衷決定。然而，本署認為，口罩的質量及過濾效能在過期後或會下降，若有部門將過期口罩分發予職員使用，又或因處理過期口罩的程序不夠嚴謹以致被任何人士撿拾並使用，除了或會未能保障該些人士的健康外，更可能繼而影響公共衞生。為免有部門職員或任何人士使用過期口罩，以及有效防止過期口罩流出市面，本署建議，物流署應盡快向部門發出指引，加強提醒各部門按「先進先出」及口罩建議儲存期來分發口罩，以盡量避免口罩未經使用便過期，以及在有關指引中列明一套統一且嚴謹的處理過期口罩程序，從而確保過期口罩不會被使用及流出市面。

24. 本署亦建議，物流署亦應藉此機會，一併就如何處理過期的其他個人防護裝備，制定並向部門發
出關於處理過期個人防護裝備（除口罩外）的指引，確保過期裝備不會被分發予部門職員使用，亦不會在丟棄後被任何人士撿拾使用，甚或圖利。本署認為，失去應有保護作用的個人防護裝備，包括口罩，或會構成個人及公共衞生安全隱患，當局必須正視。

未有證據顯示CSI口罩大規模或有系統地流出市面

25. 本署展開此項主動調查，正是源於有傳媒和市民指出有CSI口罩在市面出售。儘管本署人員在
深水埗一帶的藥房實地視察時未有任何發現，但本署認為，早前一宗被法院裁定違反《商品說明條例》的個案，已確切證明了有藥房出售CSI口罩。然而，根據海關向本署提供的資料，在2020年 1 月27日至 2020 年10月31 日，該部門就「守護者」行動巡查超過3.8萬間次的零售點，惟除上述個案外，其人員並未發現有CSI口罩獨立或連包裝盒在展示出售。本署認為，從「守護者」行動的數據上來看，某程度上反映本港並未有CSI口罩大規模或有系統地流出市面的情況，同時海關查獲的，亦可能僅為過期應予丟棄的CSI口罩。

26.　　至於何以有零星的 CSI 口罩在市面出售，本署在缺乏具體和直接證據的情況下，實無從確定原因。儘管如此，本署發現個別部門於疫情發生前的口罩分發機制較為寬鬆，或在處理過期口罩的程序上不夠嚴謹，均可能增加 CSI 口罩被濫用的風險。

27.　　本署藉此指出，根據《規例》及《公務員守則》的相關規定，公職人員須妥善保管在執行職務期間收到的所有物料，並為此承擔個人責任，以及把公共資源用於核准用途。故此，無論將口罩轉贈或轉售，均屬違反《規例》及《公務員守則》，而轉售行為更可能牽涉刑事罪行。

□□□□□□□□□□□□□□□CSI□□

28.　　本署留意到，非政府組織過往只須向懲教署提供一些基本資料，便可向該署訂購口罩，而該署並未有規限有關組織如何使用口罩，包括轉售或作私人用途。事實上，除非採購協議另有訂明，購買 CSI 口罩的非政府組織有權決定怎樣使用口罩。但當疫情發生後，涉及公共資源生產的 CSI 口罩，則成為公眾高度關注的課題。

29.　　本署欣悉，懲教署已於 2020 年 2 月中諮詢律政司的法律意見，其後決定規限非政府組織不得將其獲該署出售的產品及／或服務轉售、輸出或作任何私人用途，並已於同年 4 月下旬開始落實使用「非政府組織工作訂單申請表」，以要求相關組織日後向該署採購產品及／或服務時須遵守有關條款。其後，懲教署於 2020 年 11 月 27 日告知本署，該署已決定日後不考慮恢復向非政府組織出售 CSI 口罩。本署認為，該署在這方面已作適切跟進，正面回應疫情帶出的問題，有助減低 CSI 口罩及其他產品／服務可能被濫用的風險。

□□□□□□□CSI□□□□□□□□□□□□

30.　　懲教署不會對外宣傳接受訂購 CSI 口罩，而於疫情發生前，除物流署外，CSI 口罩的其他銷售對象均是各自從不同渠道得悉懲教署出售口罩，故主動向該署查詢及購買。在 COVID-19 疫情發生前，懲教署會按工場有否剩餘產能及交貨期限能否滿足客戶要求以決定是否接受物流署以外機構的口罩訂單。然而，CSI 口罩的價格明顯較市面出售的過濾口罩為低，而懲教署現時的做法，變相會令只有得悉該署出售口罩的機構受惠，亦難免予人透明度不足的印象。當 CSI 口罩為社會熱議時，透明度有限的 CSI 口罩採購資訊便成為普羅大眾提出質疑的原因。本署認同，懲教署在 COVID-19 疫情仍未完全遏止的情況下，繼續暫停接受物流署以外機構的口罩訂單，以集中資源應付部門的口罩需求，符合公眾利益。考慮到懲教署為應對疫情而額外購買口罩生產機器，提升了口罩生產力，本署認為，懲教署應在平衡善用有關的資源（即口罩生產機及相關的機器、工具）、各部門對口罩的需求等因素之下，重新檢視在日常情況及緊急事故下就接受訂購口罩的政策，包括考慮就銷售對象訂定優先次序、改變接受物流署以外機構（即醫管局聯網或其他公營機構）的口罩訂單的方式及訂立接單的機制，並提升有關資訊的透明度。

□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

31. 本署留意到，除政策局及部門外，本署、廉政公署、獨立監察警方處理投訴委員會、司法機構、
公務員敍用委員會及立法會秘書處此六個「非政策局及部門」均可向物流署要求分發口罩。本署認為，物流署在供應充足的情況下分發口罩予「非政策局及部門」，讓以公帑營運的機構得以較低成本購買口罩，本無特別問題；然而，本署留意到，其他性質類似的法定機構卻不在名單之列。本署認為，物流署應重新檢視在日常情況下可向該署要求分發口罩的「非政策局及部門」名單。

汲取是次應對疫情的經驗以制訂應變指引

32. 本署在進行此項主動調查時，留意到懲教署於2020年 1 月便已停止接受物流署以外機構的
口罩訂單及繼續保留小部分口罩作內需之用，以集中資源應付各部門對CSI口罩的需求。此外，該署亦於同月陸續開展各種增加口罩生產量的工作，並成功將產量由2018/19年度的每月約 101.1 萬個，逐步提高至2020年3月的405.7萬個。

33. 至於物流署，則於2020年 1 月起透過不同途徑和方式接洽生產商及供應商，包括直接採購
口罩。另外，物流署亦曾於2020年 1 月底以公開招標形式採購口罩，以接觸更多供應商及爭取更廣泛貨源。此外，為準確評估部門於疫情下對口罩的需求，財庫局於2020年2月初指示各部門重新檢視每月的醫療用途口罩需求量，讓物流署得以盡快作出相應的採購安排，以維持向各部門供應足夠的口罩。

34. 本署認為，懲教署和物流署已克盡本份，盡力應付部門在疫情下急增的口罩需求。為確保兩署在
日後一旦遇上同類或其他緊急事故時能盡快作出合適應對，本署建議，懲教署應檢視是次經驗，就在疫情及／或其他緊急事故下接受口罩及／或其他個人防護裝備訂單的準則和優先次序，以及增加口罩及／或其他個人防護裝備生產量的相應安排，制訂緊急應變指引；而物流署亦同樣應汲取是次經驗，就在疫情及／或其他緊急事故下收集及評估部門對口罩及／或其他個人防護裝備的需求，以及採購口罩及／或其他個人防護裝備的相應安排，制訂出務實及合適的應變指引。

未有適時披露更多資料以應對坊間傳言及市民查詢

35. 在COVID-19疫情初期，本港經歷了一場「口罩荒」，與此同時，關於CSI口罩懷疑
被濫用的報道、網上資料，以至傳言均被廣泛流傳，除了引起公眾關注及質疑CSI口罩被濫用外，亦導致社會上出現要求政府清楚交代CSI口罩生產和出售詳情的情況。惟相關部門均認為，採購個人防護裝備的工作當時正面對激烈競爭，故不宜公開披露個人防護裝備（包括CSI口罩）的庫存、使用量、購買量和金額等具體資料，以免損害物流署及各部門採購個人防護裝備的議價能力。此外，本署亦收到不少與索取CSI口罩資料相關的《公開資料守則》投訴。

36. 本署認為，是次CSI口罩去向最終變成全城關注的課題，其中由於公眾未能在有限的資料下了
解及掌握有關部門在CSI口罩的生產、分發、點存、管理方面的工作。而在公眾希望獲知更多資料卻不得要領的情況下，便會引伸出更多猜疑與聯想。本署固然理解，相關部門當時忙於處理疫情所帶來的繁重工作，亦

須考慮到主動公布有關資料會否反而對其處理疫情的工作及相關持份者造成影響，惟任由公眾繼續猜疑及讓傳言發酵，只會加深公眾以為政府有所隱瞞的印象。

37. 本署欣悉，政府最終於2020年8月向公眾發表「有關個人防護裝備的報告」，以公開政府採購、庫存和分發個人防護裝備（包括CSI口罩）的資料。本署亦希望相關部門參考是次經驗，深思一旦遇上類似事件，應如何就公眾利益、盡量不影響相關部門的工作等因素作全盤考慮，適時及適當地披露相關資料，以消除公眾疑慮，以免影響市民對政府的信任。

本署的建議

38. 基於以上所述，申訴專員對懲教署和物流署有以下建議：

懲教署

(1) 重新檢視在日常情況及緊急事故下接受訂購CSI口罩的政策，包括考慮就銷售對象
訂定優先次序、改變接受物流署以外機構的口罩訂單的方式及訂立接單的機制，並提升
有關資訊的透明度；

(2) 檢視是次應對部門口罩需求急增的經驗，就日後在疫情及／或其他緊急事故下接受口罩
及／或其他個人防護裝備訂單的準則和優先次序，以及增加口罩及／或其他個人防護裝
備生產量的相應安排，制訂緊急應變指引；
物流署

(3) 就在日常情況及緊急事故下如何分發、管理個人防護裝備（包括CSI口罩）及監察
其使用量，制定並向部門發出指引；

(4) 盡快就處理過期口罩的恰當方法向部門發出指引，讓各部門得以跟從一套統一且嚴謹的
處理程序，並在有關指引中加強提醒各部門按「先進先出」及口罩建議儲存期來分發口
罩；

(5) 就如何處理過期的非口罩個人防護裝備（例如N95呼吸器），制定並向部門發出指
引；

(6) 重新檢視在日常情況下哪些「非政策局及部門」可向該署要求分發口罩；以及

(7) 檢視是次應對部門口罩需求急增的經驗，就日後在疫情及／或其他緊急事故下收集及評估部門對口罩及／或其他個人防護裝備的需求，以及採購口罩及／或其他個人防護裝備
的相應安排，制訂出務實及合適的應變指引。

申訴專員公署
2020年12月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Arrangements for Production, Distribution, Stocktaking and Use of CSI Masks

Introduction

The Correctional Services Department ("CSD") manufactures filter masks ("CSI masks"), which are mainly supplied to the Government Logistics Department ("GLD"), and then distributed by GLD for use by various policy bureaux and departments ("B/Ds" or "user B/Ds"). In January 2020, Hong Kong reported its first confirmed case of coronavirus disease 2019 ("COVID-19"). Following the development of COVID-19, there was a spike in public demand for filter masks, resulting in an acute shortage of supply. Meanwhile, the media and members of the public reported that CSI masks were on sale in the market, and this Office also received public complaints about alleged misuse of CSI masks.

2. Against this background, we launched a direct investigation against CSD and GLD to examine their mechanisms, procedures and implementation with respect to the production, distribution and stocktaking of CSI masks, so as to identify any inadequacies and make improvement recommendations to the authorities where necessary. We also obtained information from five user B/Ds (namely the Food and Environmental Hygiene Department, the Customs and Excise Department, the Census and Statistics Department, the Registration and Electoral Office, and the Electrical and Mechanical Services Department). We hope to learn more about how CSI masks were handled by user B/Ds in general through examining the information provided by the above seven departments.

3. Besides, in response to the COVID-19 outbreak, the Customs and Excise Department ("C&ED") has launched a large-scale operation codenamed "Guardian" since 27 January 2020 to carry

out spot checks of common protective items across the territory. We also obtained from C&ED the data related to CSI masks under "Operation Guardian".

4. Based on the investigation findings, our comments are as follows.

Our Comments

Overall Arrangements from Production to Delivery of CSI Masks were Duly Followed - CSD

5. The Industries and Vocational Training Section of CSD's Headquarters ("HQ I&VT Section") uses the computerised Manufacturing Management and Control System ("MMCS") to monitor the entire production process from procurement of raw materials to delivery of a wide range of finished products (including CSI masks). In particular, it reviews and controls the completion of purchase orders, consumption of raw materials, delivery of goods, etc. via MMCS. All data concerning the supply of raw materials from suppliers and the retrieval of those materials from industrial warehouses, as well as the quantity of masks produced and delivered are inputted into MMCS.

6. For CSI masks, CSD places purchase orders periodically with its raw material suppliers, requiring them to deliver the raw materials to specified locations. Upon receiving the raw materials, the institutions will store them in their industrial warehouses which are secured by locks. After receiving a client order, HQ I&VT Section will issue job orders via MMCS to the institution workshops for commencing production of masks according to the quantity specified in the order, including retrieving sufficient raw materials from the industrial warehouses. To access the warehouses, staff are required to collect and return the keys according to established procedures.

7. Finished masks awaiting delivery are temporarily stored in

the industrial warehouses mentioned above. Similarly, to access the warehouses to retrieve the masks, staff are required to collect and return the keys according to established procedures. Before delivery of masks to a client, the institution officer responsible for internal logistics is required to present to the gate supervisor a barrier permit issued by a chief officer, industries manager/coordinator or their authorised representatives. After verifying the masks to be taken outside the institution, the gate supervisor will sign on the barrier permit. The masks will then be passed to a transportation contractor for delivery to the client. Such measures are to safeguard that the masks taken outside the institution are not more than the permitted quantity. CSD also requires the contractor to return the delivery note signed and confirmed by the client upon completion of delivery before settlement of transportation fees, thereby ensuring that the delivery is properly carried out.

8. Where substandard masks are produced during the mask-making process, the inmates and staff concerned will follow the established procedures to cut up and discard those masks, so as to ensure that they cannot be used.

9. Regarding the stocktaking of masks, CSD will verify the stores of all products (including CSI masks) every half year. The stores records are compared with the MMCS records for examining any loss of finished or semi-finished masks, or any discrepancies between the two records. CSD will also review whether the actual consumption of raw materials according to the stores records has deviated from the estimated quantity. In the stocktaking exercises between 2015/16 and 2019/20, CSD did not find any loss of raw materials of masks, semi-finished masks and/or finished masks, or any discrepancies between the relevant records.

10. After reviewing CSD's entire process from procurement of raw materials, mask production to delivery, we consider its mechanism largely sound and adequate. CSD has also drawn up proper protective measures to guard against misappropriation of

masks, covering the four critical procedures for storage, delivery, stocktaking of finished masks, and disposal of substandard masks. After examining the data and records of CSD, we have not found any signs of non-compliance with those measures on the part of CSD.

No Loopholes Found in the Overall Arrangements from Procurement to Distribution of CSI Masks - GLD

11. GLD uses the computerised Unallocated-Store ("U-Store") Program to process orders from B/Ds, such as recording the incoming and outgoing quantities of various stores, the estimated demand for stores from B/Ds, and the delivery of stores.

12. As regards masks (including CSI masks), GLD will request, before the start of each financial year, all B/Ds to submit their estimated demand for different types of masks in the upcoming financial year. After reviewing the estimated demand from all B/Ds, GLD will arrange for subsequent procurement of stores, taking into account the quantity of masks held in stock and the estimated aggregate demand from all B/Ds. GLD will require suppliers to deliver masks in a timely manner, and keep in its unallocated store with security measures the masks procured but not yet delivered to B/Ds. To access the unallocated store, relevant staff are required to register before collecting and returning the keys. Pursuant to the Stores and Procurement Regulations ("SPR"), GLD will also conduct surprise inspection on the security measures of the unallocated store.

13. After the start of each financial year, B/Ds may request GLD to distribute the masks by issuing e-orders via the U-Store Program. Any B/Ds in need of more masks than the approved quantity after the start of financial year should first submit justifications to GLD for consideration of their request in light of all factors. Upon approval by GLD, the B/Ds concerned will issue e-orders to GLD via the U-Store Program.

14. Upon receiving an e-order from B/D, GLD will decide on

which batch of U-Store items is to be distributed based on the "first-in first-out" principle and the suggested shelf life of masks. It will then arrange for delivery of masks to the requisitioning B/D by its own fleet or transportation contractor. In either case, GLD will require the return of delivery note signed and confirmed by the requisitioning B/D to ensure that the delivery is properly completed.

15. As for the stocktaking of masks, GLD keeps complete records of the receipt and despatch of all stores (including CSI masks), and regularly inspects its unallocated store pursuant to the SPR. According to its records between 2013 and 2019, no discrepancies were found between the physical and ledger balances of CSI masks.

16. After reviewing GLD's entire process from procurement to delivery of masks (including CSI masks) to B/Ds, we consider its overall mechanism satisfactory. To guard against misappropriation of masks during the process, GLD has adopted proper measures for three critical procedures, namely storage, delivery and stocktaking of masks (including CSI masks). Moreover, after examining the data and records of GLD, we have not found any signs of non-compliance with the relevant procedures on the part of GLD.

Inconsistent Mechanisms for Distributing Masks by User B/Ds before Pandemic

17. After announcing the launch of this direct investigation, we received comments from the public criticising that the mechanisms for distributing masks by certain B/Ds before the pandemic were lax. It was even alleged that the staff of a B/D collected and provided the leftover masks to their relatives and friends after the pandemic outbreak.

18. According to information from the seven departments, before the pandemic, certain departments distributed the majority of masks to their staff, with a small quantity reserved for back-up purpose. Certain departments placed some masks in the workplace for staff use. One particular department only provided masks upon request of staff. None of the departments would ask their staff to

sign upon receipt of the masks. Upfront distribution of masks, in comparison to the other two practices, would involve lower administrative costs, but it might result in some staff members having received masks in excess of the quantity they actually need, thus increasing the risk of those masks being given or sold to others.

19. Admittedly, masks were not in shortage before the pandemic. As masks are non-inventory items of small value, B/Ds and their subordinate units are not required under the SPR to keep detailed records for distribution of such items, much in the same way as other consumables. We, therefore, consider it understandable for some B/Ds to opt for upfront distribution of masks to staff before the pandemic. In fact, since the pandemic outbreak, all the seven departments have adopted proper measures to check against misuse of masks, and strengthened their distribution arrangements. For instance, designated officers are responsible for distribution and custody of masks and keeping a record of distribution, or staff are required to sign upon receipt of masks. Moreover, between late February and early May 2020, the departments inspected their stock of masks weekly and submitted the data to the Financial Services and the Treasury Bureau ("FSTB") at its request. The actions taken were appropriate.

20. In any event, it was revealed in a case involving a contravention of the Trade Descriptions Ordinance ("TDO") convicted by the Eastern Magistracy on 23 September 2020 that CSI masks were on sale in the market. In the long run, to minimise the risk of personal protective equipment ("PPE"), including CSI masks, being misused or even resold for profit, we recommend that GLD draw up guidelines for B/Ds on distribution and management of PPE (including CSI masks), as well as monitoring the quantity used, in normal and contingency circumstances.

Lax Procedures for Disposing of Expired Masks by a User B/D

21. According to information from C&ED, when investigating a case involving a contravention of the TDO earlier, C&ED not only

seized CSI masks on sale from the pharmacy proprietor concerned, but also found two green packaging boxes of CSI masks in the former design, printed with the manufacture dates "09 OCT 2014" and "21 NOV 2014" respectively. The case revealed that the CSI masks on sale in the market were probably expired CSI masks, which should have been discarded.

22. As a possible source of expired CSI masks was those discarded by B/Ds, we examined the procedures of the seven departments for disposing of expired masks (including CSI masks). Among the seven departments, one of them would assign staff to cut and destroy expired masks and packaging boxes, which would then be discarded in fastened plastic garbage bags. Another department, when there was an acute shortage in the supply of masks at the onset of the pandemic, kept the expired masks in good condition as the last resort and afterwards distributed some of those masks to staff for contingency use. According to information found online and provided to this Office by a civil servant, some expired masks were allegedly distributed to staff by B/Ds. We believe that if the allegation is true, some B/Ds might have distributed the expired CSI masks from their reserves to staff when the supply was tight at the onset of the pandemic.

23. We note that it is stipulated in the Guidelines and Procedures for Stores Management of Government Stores issued by GLD that all B/Ds should handle expired stores pursuant to the SPR. However, no specific procedures for disposing of expired masks are provided in the SPR and thus different practices were adopted by different departments. We understand that the decision to keep and/or distribute expired masks was one made by the department after balancing the pros and cons. Nevertheless, we consider that the quality and filtration efficiency of masks might become lower after the expiry date. If the expired masks were distributed to staff for use, or, due to the lax procedures for handling expired masks, those masks were scavenged and used by outsiders, it would not only fail to protect the users' health, but also pose a threat to public health. To prevent expired masks from being used by B/D staff or others, and to effectively guard against circulation of those masks in

the market, we recommend that GLD issue guidelines to B/Ds as soon as possible to strongly remind them to distribute masks based on the "first-in first-out" principle and their suggested shelf life, so as to avoid having unused masks beyond the expiry date. The guidelines should also stipulate a set of uniform and stringent procedures for disposing of expired masks to make sure that those masks cannot be used and sold in the market.

24. Moreover, we also recommend that GLD take this opportunity to draw up and issue to B/Ds guidelines on the disposal of expired PPE other than masks. This should ensure that expired PPE would not be distributed to staff, nor would it be scavenged and used, or even resold for profit, by outsiders after disposal. Given that expired PPE (including masks) cannot offer adequate protection, which is a potential risk to personal and public health and safety, we consider it imperative for the authorities to tackle the issue seriously.

No Evidence of CSI Masks Circulated in Market Extensively or Systematically

25. Our direct investigation stemmed from media and public reports that CSI masks were on sale in the market. Although no discoveries were made during our site visit of pharmacies in Sham Shui Po, we consider that a convicted case involving a contravention of the TDO has confirmed that CSI masks had been sold in a pharmacy. Nevertheless, according to data from C&ED, it conducted more than 38,000 inspections at retail spots between 27 January and 31 October 2020 under "Operation Guardian". Yet, other than the case mentioned above, customs officers have not discovered any CSI masks and/or their packaging boxes on display for sale. We consider that the data of "Operation Guardian" reflects to a certain extent that CSI masks have not been circulated in the local market extensively or systematically. The masks seized by C&ED were probably expired CSI masks, which should have been discarded.

26. As regards why there was an isolated case of CSI masks on sale in the market, we are unable to establish the reason in the

absence of specific and direct evidence. Nonetheless, our investigation revealed that the mechanisms for distributing masks by some departments before the pandemic were rather lax, and the procedures of a certain department for disposing of expired masks were not entirely stringent. This could increase the risk of misuse of CSI masks.

27. We must reiterate that pursuant to the SPR and the Civil Service Code, public officers are personally responsible for the safe custody of all stores received by them in the course of their duties, and shall use public resources only for the authorised purposes. Consequently, it is in breach of the SPR and the Civil Service Code to give or sell the masks to others. Additionally, anyone who sells such items may commit a criminal offence.

No Restrictions on Non-governmental Organisations ("NGOs") against Resale of CSI Masks Previously

28. We notice that NGOs in the past could purchase masks from CSD after providing certain basic information. CSD had not restricted how NGOs should use the masks, such as reselling or using them for private purposes. In fact, unless otherwise stipulated in the purchase agreement, NGOs were entitled to decide how to use the purchased CSI masks. However, after the outbreak of COVID-19, CSI masks manufactured with public resources have attracted considerable attention from the community.

29. We are pleased to learn that CSD has sought legal advice from the Department of Justice in mid-February 2020 and subsequently decided to impose restrictions on NGOs against resale, export or private usage of goods and/or services purchased from CSD. A specialised application form for placing job orders by NGOs was introduced in late April, stipulating the terms and conditions for NGOs when purchasing goods and/or services from CSD in future. On 27 November 2020, CSD informed this Office that it had decided not to consider resuming the sale of CSI masks to NGOs in future. We consider CSD to have taken proper action in this connection to address the concern raised following the

pandemic, which can reduce the potential risk of misuse of CSI masks and other goods/services.

Consideration to be Given to Setting Priorities for Accepting Purchase Orders of CSI Masks and Enhancing Transparency

30. CSD did not advertise and solicit purchase orders for its CSI masks. Apart from GLD, CSI masks were sold to those organisations approaching CSD to enquire and purchase the product after they had learned about its availability from various channels. Before the COVID-19 pandemic, CSD would decide whether to accept purchase orders from organisations other than GLD after considering any surplus production capacity of its workshop and the ability to meet the delivery deadline requested by the client. However, as CSI masks are priced significantly lower than other filter masks on sale in the market, CSD's current practice would only benefit those organisations in the know about the masks available from CSD, and would surely give an impression of inadequate transparency. When the subject of CSI masks was widely discussed in the community, public scepticism was fuelled by the lack of transparency about the sale of those masks. We agree that it is in public interest to suspend accepting purchase orders from organisations other than GLD until the COVID-19 pandemic is under control, such that CSD can concentrate resources on meeting the demand from B/Ds. Since CSD has acquired extra mask production machines to boost its mask production capacity in response to the pandemic, we reckon that CSD should review its policy of accepting purchase orders for masks in normal and contingency circumstances, after balancing such factors as optimisation of resources (i.e. mask production machines and relevant devices, equipment) and B/Ds' demand for masks. In particular, it should consider setting priorities for target clients, changing the method of accepting purchase orders from organisations other than GLD (i.e. the Hospital Authority or other public organisations) and establishing a mechanism for accepting those orders, as well as enhancing transparency of relevant information.

List of Non-B/Ds Eligible for Distribution of Masks to be

Reviewed

31. We note that in addition to B/Ds, six non-B/Ds, namely this Office, the Independent Commission Against Corruption, the Independent Police Complaints Council, the Judiciary, the Public Service Commission and the Legislative Council Secretariat, may also request distribution of masks from GLD. We accept that with adequate supply before the COVID-19 pandemic, it was unproblematic for GLD to distribute masks to non-B/Ds, such that those publicly funded organisations could purchase masks at lower costs. However, we note that other statutory bodies of similar nature are not on the name list. We suggest that GLD review the list of non-B/Ds eligible to request distribution of masks from GLD in normal circumstances.

Contingency Guidelines to be Drawn up Based on Experience of Coping with This Pandemic

32. During our direct investigation, we note that CSD has since January 2020 ceased accepting purchase orders for masks from organisations other than GLD, and continued to reserve a small quantity of masks for internal consumption, such that it can concentrate resources on meeting the demand for masks from B/Ds. At the same time, CSD has taken measures to raise the output of masks incrementally, with the monthly output gradually boosted from around 1.011 million in 2018/19 to 4.057 million in March 2020.

33. As regards GLD, it has since January 2020 adopted various means to approach manufacturers and suppliers for procurement (including direct procurement) of masks. Meanwhile, GLD conducted an open tender for procuring masks in late January 2020, thereby contacting more suppliers and diversifying the source of supply. Furthermore, in a bid to accurately assess B/Ds' demand for masks under the pandemic, FSTB requested in early February 2020 all B/Ds to review the quantity of surgical masks required monthly, such that GLD could arrange for the corresponding procurement as soon as possible and maintain adequate supply of

masks for B/Ds.

34. We consider CSD and GLD to have diligently performed their duties and endeavoured to meet the surging demand for masks from B/Ds under the pandemic. To facilitate their timely response to similar or other contingency situations in future, we recommend that CSD, based on the experience gained this time, draw up contingency guidelines regarding the criteria and priorities for accepting the purchase orders of masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for increasing the output of masks and/or other PPE in epidemic and/or other contingency circumstances; GLD, also based on the experience gained this time, draw up pragmatic and proper contingency guidelines regarding the collection and assessment of B/Ds' demand for masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for procuring masks and/or other PPE in epidemic and/or other contingency circumstances.

Failing to Disclose More Information in Timely Manner to Address Market Rumours and Public Enquiries

35. At the onset of the COVID-19 pandemic, there was a desperate shortage of masks in the local market. Concurrently, a lot of media coverage, online information and rumours about suspected misuse of CSI masks were widely circulating. It not only caused public concerns and speculations about any misuse of CSI masks, but also prompted public requests for clarification from the Government on the production and sale of CSI masks. Nonetheless, the relevant B/Ds rejected their requests, contending that the disclosure of detailed information on PPE (including CSI masks), such as the stock, usage, quantities procured and moneys involved, would undermine the bargaining power of GLD and B/Ds in their procurement exercises, given the fierce competition for sourcing PPE at that time. Meanwhile, this Office received a number of complaints about access to information related to CSI masks under the Code on Access to Information.

36. In our opinion, the outflow of CSI masks became a topic of

wide community concern partly owing to the lack of information for the public to understand and grasp the production, distribution, stocktaking and management of CSI masks by relevant B/Ds. As the public tried to obtain more information but to avail, more speculations and conjectures were generated. We accept that relevant B/Ds were fully occupied in dealing with the heavy workloads brought by the pandemic at that time. It is also worth considering whether voluntary disclosure of such information would conversely impact on the fight against the coronavirus and the stakeholders. However, allowing public speculations and rumours to persist would only reinforce the impression of cover-ups on the part of the Government.

37. We are pleased to note that the Government eventually issued in August 2020 a report on PPE to release information on the Government's procurement, stock and distribution of PPE (including CSI masks). We also urge the B/Ds concerned to take reference from this experience and contemplate how to disclose relevant information in a timely and proper manner under similar situations in future, after fully considering such factors as public interest and minimising any impact on the functions of B/Ds. This would help allay public concern and maintain public confidence in the Government.

Our Recommendations

38. In light of the above, The Ombudsman makes the following recommendations to CSD and GLD:

CSD

(1) to review its policy of accepting purchase orders for CSI masks in normal and contingency circumstances, such as setting priorities for target clients, changing the method of accepting purchase orders from organisations other than GLD and establishing a mechanism for accepting those orders, as well as enhancing transparency of

relevant information;

(2) based on the experience of meeting surging demand for masks from B/Ds this time, to draw up contingency guidelines regarding the criteria and priorities for accepting the purchase orders of masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for increasing the output of masks and/or other PPE in future epidemic and/or other contingency circumstances;

GLD

(3) to draw up and issue to B/Ds guidelines on distribution and management of PPE (including CSI masks), as well as monitoring the quantity used, in normal and contingency circumstances;

(4) to issue guidelines on proper disposal of expired masks to B/Ds as soon as possible, stipulating a set of uniform and stringent procedures for B/Ds to follow and strongly reminding B/Ds to distribute masks based on the "first-in first-out" principle and their suggested shelf life;

(5) to draw up and issue to B/Ds guidelines on disposal of other expired PPE (such as N95 respirators);

(6) to review which non-B/Ds are eligible to request distribution of masks from GLD in normal circumstances; and

(7) based on the experience of meeting surging demand for masks from B/Ds this time, to draw up pragmatic and proper contingency guidelines regarding the collection and assessment of B/Ds' demand for masks and/or other PPE, and the corresponding arrangement for procuring masks and/or other PPE in future epidemic and/or other contingency circumstances.

Office of The Ombudsman
December 2020

1

引言

背景

1.1 由懲教署生產的過濾口罩（即俗稱的「CSI口罩」），主要供應給政府物流服務署（「物流
署」），並由物流署分發給各政策局及部門

1（以下統稱為「部門」）使用。

1.2 2020年1 月，本港出現首宗2019冠狀病毒病（下稱「COVID-19」）確診個
案。隨着疫情的演變，市民對過濾口罩的需求出現急速增加，市面過濾口罩的供應變得嚴重短缺。與此同時，有傳媒和市民指出，市面有CSI口罩出售；亦有市民向本署投訴，懷疑有人濫用CSI口罩。

1.3 有鑑於此，申訴專員決定根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條，向負責生產CSI口
罩的懲教署，以及負責向各部門分發CSI口罩的物流署展開主動調查，審研兩部門在CSI口罩的生產、分發和點存方面的機制、程序和執行情況，以查證當中是否有不妥善之處，並在有需要時向當局提出改善建議。

1.4 如上文所說，物流署負責將CSI口罩分發給各部門使用（下稱「用家部門」）。為了更掌握
CSI口罩的使用情況，本署抽選了五個部門作為查詢對象，希望透過以上七個部門提供的資料，進一步了解一般部門如何管理及使用CSI口罩。

1 除各政策局及部門外，本署、廉政公署、獨立監察警方處理投訴委員會、司法機構、公務員敍用委員會及立法會秘書處均可向物流署要求分發口罩。
1

調查範圍

1.5 這項主動調查的審研範圍包括：

• 懲教署生產、分發和點存CSI口罩的安排；

• 物流署採購、分發和點存CSI口罩的安排；以及

• 各用家部門就CSI口罩的管理和使用情況。

調查過程

1.6 本署於2020年3月3日就本課題向懲教署和物流署展開主動調查，並於同月5日以新聞
稿向公眾宣布此項決定，邀請市民提供相關資料和意見。截至 2020年10月31 日，本署總共收到 63 份公眾意見

2，當中有市民表示支持或反對展開此項主動調查，亦有現職或退休公務員、釋囚和其他市民
就本課題提供參考資料，包括相關新聞報道和網上流傳的訊息和照片，以及他們對事情的評論。同時，本署接獲14宗懷疑濫用CSI口罩的投訴，以及 17宗與索取CSI口罩資料有關的《公開資料守則》投訴。

1.7 本署的調查工作包括：

• 審研懲教署、物流署和各用家部門所提供的資料和統計數據；

• 與懲教署和物流署的高層及前線管理人員會面；

• 到訪懲教署羅湖懲教所口罩工場視察工作流程和檢視相關記錄；

• 審視物流署的電腦系統內的相關資料；

• 邀請公眾人士提供意見，審研他們提供的資料，並與部分資料提供者會面或電談；

• 審閱相關新聞報道和網上流傳的訊息、照片和片段；以及

• 派員到深水埗區藥房了解售賣CSI口罩的情況。

1.8 2020年 11 月 10日，本署將調查報告的初稿送交懲教署、物流署和各用家部門置評。經
考慮及適當納入相關部門的意見後，本署於2020年 12月 14日完成這份報告。

2 包括62份書面意見、1 份口頭意見。
2

2

□□□□□□□□□□□□ CSI □□□□□

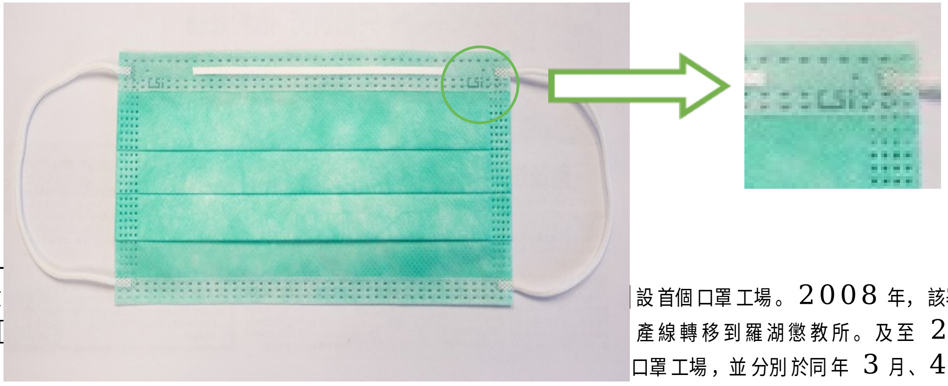
背景資料

2.1 懲教署工業及職業訓練組（「工業組」）負責管理該署的工業生產，當中包括 CSI 口罩。現時，CSI 口罩由懲教署轄下的羅湖懲教所、東頭懲教所及赤柱監獄合共五個過濾口罩工場[3]（「口罩工場」）負責生產。在 2020 年 5 月中旬前，懲教署僅生產成人尺碼（即「普通尺碼」）□罩，為了應付部門於 COVID-19 疫情發生後對兒童口罩的需求，該署於 2020 年 5 月中旬開始逐步投入生產兒童口罩。

2.2 就 CSI 口罩的防護規格，懲教署每年均會委託坊間的實驗室作檢測，以測試口罩是否符合美國材料與試驗協會（American Society for Testing and Materials，簡稱「ASTM」）的要求，最近一次檢測於 2020 年 5 月進行，結果顯示□罩符合 ASTM F2100-19 第一級防護級別[4]的要求。

2.3 每個 CSI 口罩均刻印有「CSI」字樣（見圖 **1**），建議儲存期為五年。懲教署以往採用舊款的綠色包裝盒（見圖 **2**），自 2017 年 6 月起陸續改用新款的白色包裝盒（見圖 **3**）。兩者的分別是：新款包裝盒註明製造日期和建議儲存期；舊款包裝盒只顯示了製造日期，而沒有顯示建議儲存期。

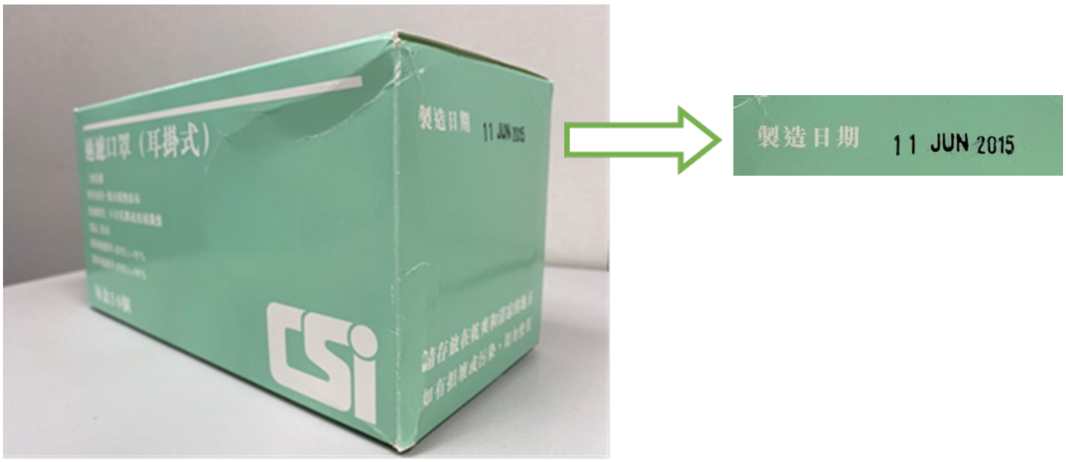
圖 **1**：**CSI** 口罩



[3] 懲教 [...] 設首個口罩工場。2008 年，該署在荔枝角懲教所開設□[...] 產線轉移到羅湖懲教所。及至 2020 年，為應付 CO[...] 口罩工場，並分別於同年 3 月、4 月及 5 月開始運作。現時，羅湖懲教所的口罩工場數目為三個，其餘兩間 院所則各佔一個。

[4] 符合 ASTM F2100-19 第一級防護級別的要求，代表口罩的細菌過濾效率及顆粒過濾效率均等於或超過 95%。

[illegible] 2 [illegible]



[illegible] 3 [illegible]

CSI 口罩的生產及分發

2.4 懲教署表示，該署並沒有為其產品（包括 CSI 口罩）和服務，對外進行促銷推廣。若有部門以外機構主動聯絡該署查詢能否供應相關產品或服務，該署會在了解有關機構的背景後，按既定機制評估是否接受其訂單（下文第 **2.23** 段）。

□□□□

2.5 CSI 成人口罩的主要銷售對象為物流署。在疫情發生前，懲教署亦會 將小部分口罩保留作內需之用（下文第 **2.25** 和 **2.27** 段），以及售予社會福利署轄下的伊利沙伯醫院醫務社會服務部、粉嶺綜合家庭服務中心、大埔及北區福利辦事處和上水社會保障辦事處 （下稱「社署機構」）、醫院管理局轄下香港東聯網和新界西聯網（下稱「醫管局聯網」），以及某些非 政府組織。於 2017 年至 2019 年期間，有 24 個非政府組織曾獲懲教署出售 CSI 成人口罩，當中有 10 間為學校，另有 14 間為社福機構。

2.6 及至 2020 年 1 月，懲教署從媒體報道得悉內地出現 COVID-19 確診個案後，決定即時停止接受物流署以外的口罩訂單，以及繼續保留小部分口罩作內需之用，並陸續展開各種增加口罩生產量的工作，包括：安排在囚人士自願加班、將羅湖懲教所口罩工場改為 24 小時運作、徵集現職及退休懲教人員義務參與口罩生產工作、額外購買口罩生產機器及原材料，以及於羅湖懲教所、東頭懲教所及赤柱監獄增設口罩工場，以盡量滿足各部門對口罩的需求。該署於 2020 年 1 月、2 月及 3 月的成人口罩生產量分別為 147.9 萬個、213.3 萬個及 405.7 萬個。其後，財經事務及庫務局（「財庫局」）於 2020 年 2 月下旬指示各部門（包括懲教署）呈交口罩的每月需求量，並交由物流署統籌和分發口罩予各部門。懲教署於同月下旬起改為向物流署要求分發口罩，而不再將口罩保留作內需之用。

2.7 另外，懲教署於 2020 年 2 月中旬起，在政策創新與統籌辦事處（「創新辦」）指示下，由該署每月直接將約 70 萬個成人口罩分別付運予食物環境衞生署（「食環署」）、康樂及文化事務署（「康文署」）、房屋署、政府產業署（「產業署」）、海事處及香港海關（「海關」），以分發給政府外判合約清潔工人使用。上述部門各可獲分發多少個口罩，由創新辦負責統籌。由懲教署直接付運口罩予上述部門的安排，於 2020 年 4 月 26 日起，改為由懲教署付運予物流署，以便物流署分發給上述部門。另外，自 2020 年 3 月中旬起，懲教署亦會付運成人口罩予政府資訊科技總監辦公室（「資科辦」），讓資科辦分發予完成家居檢疫的隔離人士使用。

2.8 懲教署 2015/16 至 2019/20 年度就成人口罩的每年生產量和付運量，列於表 **1**。

表 **1**：成人口罩的生產量和付運量

	年度（以萬個口罩計）				
	2015/16	**2016/17**	**2017/18**	**2018/19**	**2019/20**

生產量		1,852.8 (100%)	1,313.3 (100%)	1,598.9 (100%)	1,213.7 (100%)	1,847.9 * (100%)
付運量	物流署	1,680 (90.7%)	1,183.2 (90.1%)	1,454 (90.9%)	1,071 (88.2%)	1,595.5 (86.3%)
	非政府組織	22.6 (1.2%)	23 (1.8%)	15.7 (1.0%)	19.6 (1.6%)	10.2 (0.6%)
	社署機構	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0.5 (0.0%)	1.2 (0.1%)	0.2 (0.0%)
	醫管局聯網	25.2 (1.4%)	22 (1.7%)	22.3 (1.4%)	16.8 (1.4%)	25 (1.4%)
	懲教署 (內需用)	125 (6.7%)	85.1 (6.5%)	106.4 (6.7%)	105.1 (8.7%)	82.2 (4.4%)

* 當中約 134.6 萬個口罩是在創新辦指示下付運予相關部門，另有約 2,000 個口罩則付運予資料科辦（第 **2.7** 段）。

2.9 懲教署 2020 年 2 月 12 日至 5 月 11 日向資科辦付運，以及在 創新辦指示下向相關部門付運的成人口罩數量，列於表 **2**。

表 **2**：向資科辦付運
及在創新辦指示下向相關部門付運的成人口罩數量

		2020 年（以每個口罩計）		
		2 月 12 日至 3 月 11 日*	3 月 12 日至 4 月 11 日	4 月 12 日至 5 月 11 日**
創新辦（用作分發予政府外判合約清潔工人 使用）	食環署	330,000	384,600	417,200
	康文署	90,000	138,600	138,600
	房屋署	217,005	203,000	210,000
	產業署	9,500	12,000	12,000
	海事處	5,900	5,900	5,900
	海關	2,100	2,100	2,100
	該周期總付運量	654,505	746,200	785,800
資科辦（用作分發予完成家居檢疫的隔離人士 使用）	該周期總付運量	0	1,750	27,750

* 2020 年 2 月 12 日為政府宣布會分發□罩予政府外判合約清潔工人後的第一個付運□罩日期。表 **2** 顯示的是三個交付周期（每周期為期一個月）的數據。

2020 年 4 月 26 日起，由懲教署按創新辦的指示直接付運口罩予相關部門的安排，改為由懲教署付運口罩予物流署，再由後者分發給相關部門（第 **2.7 段）。

□□□□

2.10 懲教署於 2020 年 5 月中旬開始逐步投入生產兒童口罩（第 **2.1** 段），並會全數送交物流署以分發予有需要的部門。該署於 2020 年 5 月的兒童口罩生產量為 71.4 萬個。

CSI 口罩的定價

2.11 懲教署的工業生產以非牟利方式營運。該署向部門供應產品時，只會收取產品的直接成本，即物料成本、裝配費用[5]及運輸費用。至於向其他機構供應產品，該署署長則可自行釐訂價格，而定價最低限度須收回直接成本。就成人口罩而言，懲教署會向部門（即物流署及社署 機構）收回產品的直接成本；至於非政府組

[5] CSI 口罩的直接成本不包括裝配費用。

織及醫管局聯網，該署則會額外收取行政成本（即每個口罩$0.01）。表 **3** 顯示 CSI 口罩的售價。

表 **3**：**CSI** 口罩的售價*

	兒童口罩	成人口罩	
		2020 年 5 月前	2020 年 5 月起
物流署	$0.5	$0.13	$0.55
社署機構	-	$0.13	-
非政府組織	-	$0.14	-
醫管局聯網	-	$0.14	-

* 截至 2020 年 8 月的資料。

2.12 至於懲教署內需的成人口罩，該署轄下各單位同樣須以產品的直接成本（即每個口罩$0.13）向總部工業及職業訓練組（「總部工業組」）付費購買。惟自 COVID-19 疫情發生後，懲教署於 2020 年 2 月下旬起已改為按物流署所訂的價格（下文第 **3.5** 段）向後者要求分發口罩應付內需（第 **2.6** 段）。

生產 **CSI** 口罩的機制

□□□□□□□□□

2.13 為有效控制不同產品由原材料變成製成品，懲教署會以電腦化的生產管理及控制系統（「管控系統」），記錄、處理及控制顧客訂單、工作訂單、存貨清單、物料清單、物料耗用情況、生產成本及付貨安排等。就口罩而言，當總部工業組接到顧客訂單後，該組便會透過「管控系統」，向院所口罩工場發出工作訂單，讓相關工場作出相應的生產安排。所有由供應商提供及從工業物料倉庫取得的原材料的資料，以及已完成製作和已付運的口罩數量，均須記錄在「管控系統」內，以讓總部工業組及相關工場能掌握訂單完成的程度、原材料耗用情況及口罩付運的安排等。

□□□□□□

2.14 懲教署以報價或招標形式採購口罩原材料，而不同的口罩原材料採購合約的年期[6]及屆滿日期均有所不同。當採購合約的期限快要屆滿或合約上列明的指明數量快要到達上限時，該署會參考過往的口罩訂購量，

---

[6] 懲教署不同的口罩原材料採購合約年期介乎一年至兩年不等。

以及物流署的口罩預計訂購量，估算新合約的年期內須製造多少個口罩，以及按照產品材料清單

7計算該項原材
料的所需數目，並進行採購。該署與原材料供應商的採購合約條款訂明，該署可於合約年期內採購合共不多於指明數量的 130%或不少於指明數量的70%的原材料

8。

2.15 於採購合約的年期內，懲教署會按實際需要，定期向各原材料供應商發出採購訂單，要求對方將有關的原材料運送至合約指定的送貨地點。當院所收到供應商送交的原材料後，須將有關原材料存放於工業物料倉庫，並將有關資料輸入「管控系統」。有關倉庫均設有獨立門鎖及會上鎖，而鎖匙須存放於院所內保安嚴密的鎖匙房。如該署職員有需要進入倉庫內工作，須按既定程序領取及歸還鎖匙，鎖匙房的負責職員須核實領取鎖匙的職員之身份方可讓對方領取鎖匙並就此作記錄。一般而言，該署會儲備足夠製造一個月口罩存量的原材料。

7 產品材料清單（Bill of material）是用作說明一件產品是由甚麼及多少原材料所構成。

8 例：如採購合約上列明的指明數量為 100米的口罩布料，則懲教署可於合約年期內向供應商採購不少於 70米至不多於 130米的口罩布料。

10

□□□□□□□□□□

2.16 懲教署以「需求導向」作為生產口罩的原 則，亦即是按顧客訂單的數量要求而生產 。當收到顧客訂單後，該署總部工業組便會透過「管控系統」，向院所口罩工場發出工作訂單（第 **2.13** 段）。工場收到工作訂單後，便會根據訂單上列明的口罩數量，作出相應的生產安排，包括從工業物料倉庫提取足夠的原材料、調節機器的運作速度，以及調配在囚人士的工作崗位。

2.17 每個□罩工場由最少一名負責班務的職員管理工場秩序及紀律，以及由一名負責工藝的職員（「工藝導師」）負責生產及品質管理。口罩的生產工序依次為製造過濾口罩本體、焊接耳線、品質檢查及包裝。工藝導師及已接受訓練的在囚人士會負責操作全自動或半自動口罩生產機[9]。

2.18 負責品質管理的在囚人士會按既定程序[10]檢查已焊接耳線的口罩是否合格，並判斷該些被評定為不合格的口罩能否經加工後重新成為合格口罩 。如在囚人士遇到一些難以判斷能否經加工後重新成為合格口罩的情況，可徵詢工藝導師的意見，由工藝導師決定是否加工。至於被判斷為合格的口罩，則會由負責 包裝的在囚人士以每 50 個口罩為一盒進行包裝[11]。

2.19 待發貨的口罩會暫存於院所的 工業物料倉庫。一般而言，倉庫內最多只有三至四天存量的待發貨口罩。就未能於同日完成焊接耳線的口罩本體（即口罩半製成品），相關職員會記錄該些半製成品的數量，並將之暫存放於工業物料倉庫，待下個工作天完成餘下工序。有關倉庫的上鎖及倉庫鎖匙的保管，見上文第 **2.15** 段。

---

9 全自動口罩生產機能自動化生產口罩本體及焊接耳線；而半自動口罩生產機則只能自動化生產口罩本體，須再交由在囚人士為該些口罩焊接上耳線。

10 有關程序包括檢查口罩尺寸、鼻線長度及位置是否符合標準、耳線有否鬆脫、過長或過短、口罩表面有否破損或起毛等。

11 由資科辦分發予完成家居檢疫的隔離人士使用的口罩（第 **2.7** 段），有關在囚人士會以每五個口罩為一袋進行包裝。

□□□□□□□□□□

2.20 一般而言，口罩工場每天下午約四時會進行不合格口罩的報廢及銷毀程序。在囚人士會先將不合格口罩剪破，以確保不能使用。其後，當值的高級懲教主任（工業及職業訓練）或懲教主任（工業及職業訓練）會確認經量重後的報廢口罩總重量，然後交由保安組[12]棄置，及將日期和報廢口罩總重量記錄在生產、品質檢查及報廢記錄簿，而當值的高級懲教主任（工業及職業訓練）或懲教主任（工業及職業訓練）亦會不 定時檢查該記錄簿，以確保上述程序獲妥善執行。

2.21 懲教署 2017/18 至 2019/20 年度每年的報廢成人口罩數量[13]及合格與報廢比例列於表 **4**。根據該署提供的資料，就該三個年度而言，該署每生產 1,000 個成人口罩，便有約 5 至 7 個的口罩報廢，按年計情況相若。

表 **4**：報廢成人口罩數量及合格與報廢比例

年度（以每個口罩計）	**2017/18**	**2018/19**	**2019/20**
報廢數目	83,240	87,556	118,482
總生產量	15,989,000	12,137,000	18,479,000
合格與報廢比例	1:0.0052	1:0.0072	1:0.0064

分發口罩的機制

□□□□

2.22 於每個財政年度開始前的 11 月至 12 月，物流署會要求各部門提交該個財政年度對口罩的需求估算（下文第 **3.6** 段），然後於 3 月在計算出所有部門於該個財政年度對口罩的總預計需求後，告知懲教署該個財政年度的口罩預計 訂購量（下文第 **3.9** 段）。在財政年度開始後，物流署一般會於每月向懲教署發出「政府物流服務署訂貨單」，向懲教署採購口罩。若物流署欲於財政年度開始後採購較原來預計 訂購量為多的口罩，懲教署則會視乎工場有否剩餘產能及交貨期限能否滿足物流署的要求，決定是否接受物流署的額外訂單。

2.23 非政府組織、醫管局聯網及社署機構如欲向懲教署訂購口罩，須向總部工業組提供基本資料，包括：機構名稱、訂購口罩數量、送貨地址及聯絡方法。該組在了解有關機構的背景後，會按工場有否剩餘產能及交貨期限能否滿足客戶要求以決定是否接受有關機構的訂單。若總部工業組決定接受訂單，便會在「管控系

12 每間院所均設有保安組，該組負責協助懲教署總部服務質素處監察院所運作及院所內的非法活動。

13 懲教署的報廢成人口罩數量是以不合格口罩的總重量除以一個口罩的標準重量計算。

統」輸入相關資料，以便相關的口罩工場作出生產安排（第 **2.13** 段）。

2.24 懲教署表示，因應坊間出現售賣或使用疑似 CSI 口罩，該署於 2020 年 2 月中諮詢律政司的法律意見後，決定規限相關非政府組織不得將其獲該署出售的產品及／或服務轉售、輸出或作任何私人用途，並於 2020 年 4 月下旬開始落實使用「非政府組織工作訂單申請表」，以要求相關組織日後向該署採購產品及／或服務時須遵守有關條款[14]。另外，該申請表亦列明，承接非政府組織訂單的優先次序低於政府部門及公共機構的訂單，而工業組可全權酌情決定是否接受和批准非政府組織訂單。懲教署於 2020 年 11 月 27 日告知本署，由於現時市面口罩供應充足，以及物流署對口罩有一定的需求，因此該署已決定日後不考慮恢復向非政府組織出售 CSI 口罩。

2.25 至於懲教署應付內需的口罩，於 2020 年 2 月下旬前，懲教署轄下的各院所工業及職業訓練組（「院所工業組」）會直接向總部工業組訂購供各院所不同工場使用的口罩；而該署轄下的總部健康護理組則會透過中央物料供應分組向總部工業組訂購口罩，供工業組以外的其他組別使用。2020 年 2 月下旬起，懲教署改為向物流署要求分發口罩應付內需[15]（第 **2.6** 段）。

---

14 有關條款包括：非政府組織須保證、承諾並採取一切合理步驟，以確保其屬下員工、代理人及分判商（如有）不會將有關訂單採購的所有產品及／或服務轉售或輸出或作任何私人用途，否則政府可全權酌情決定取消有關訂單餘下仍未付運或提供的產品及／或服務、取消有關組織所提交的其他所有訂單、要求有關組織立即自費把所有已收到的產品退回給政府、拒絕接受有關組織日後任何訂單等。

15 懲教署表示，於疫情發生前後，均未曾自行向其他供應商採購口罩，惟曾於 2020 年 5 月中獲物流署分發非 CSI 口罩。

送貨安排

2.26 若要安排付運口罩予提貨的客戶，相關院所的高級懲教主任（工業及職業訓練）或懲教主任（工
業及職業訓練）須將該客戶及其提取的口罩數量輸入至「管控系統」，而「管控系統」只會在有足夠口罩製成品的情況下，才會批出送貨單。在送貨當日，相關院所負責內部運輸的職員須向大閘主管出示「出閘紙」（即由總懲教主任、工業經理／工業聯絡主任或獲其授權的代表簽發的通行證），並由大閘主管核對運離院所的口罩並在「出閘紙」上簽署，才可將有關口罩交由合約運輸承辦商運送給客戶，而承辦商須將客戶簽署的送貨單交回懲教署，才可獲發相關的運輸費用。

2.27 在確認完成付運程序後，懲教署會計組會向有關客戶發出繳款單以收取款項。至於該署轄下單位
（第2.25段）的款項會經由「政府財務管理資料系統」進行轉帳交易。

點存CSI口罩的機制

盤點存貨安排

2.28 懲教署每年三月和九月均會就所有產品（包括CSI口罩）的原材料、半製成品及製成品進行盤
點。九月所進行的盤點目的是作內部稽核，而三月所進行的盤點則是用作擬備政府一般收入帳目的資產負債表（包括用作記錄工業組財務運作的懲教工業暫記帳），並由審計署進行審計。審計署於 2015/16至 2019/20年度每年發布的《香港特別行政區政府帳目審計結果報告書》，並無就懲教工業暫記帳有任何負面評價。

2.29 經進行盤點後，該署便可根據「管控系統」內的記錄，再對照盤點記錄，以了解有否口罩製成品
及半製成品遺失或與記錄不符的情況，以及透過比較系統所計算出來的結存記錄，以了解不同的原材料有否出現「Over Use（點算出來的實際使用數量比預算多）」或「Under Use（點算出來的實際使用數量比預算少）」的情況。如盤點結果顯示原材料出現「Over Use」或「Under Use」的情況，相關院所須解釋差異的原因（常見原因包括：機器勞損、維修、更換新機器等）及提交建議跟進方案，再交由總懲教主任（工業組）負責批核，而相關院所須執行已批核的跟進方案。
2.30 在2015/16至2019/20年度，懲教署於每年三月和九月所進行的盤點中，未有發
現有關於口罩的原材料、半製成品及／或製成品遺失或記錄不符的情況。換言之，在 2015/16至 2019/20年度就CSI口罩進行的盤點，並無發現任何異常情況。

3

[illegible]
CSI [illegible]

[illegible]

3.1 [illegible][16][illegible]245[illegible][17][illegible]N95[illegible]CSI[illegible]

3.2 [illegible]COVID-19[illegible]1,000[illegible][18][illegible]

3.3 [illegible]

[illegible]

[16] [illegible]**1**[illegible]

[17] 2020[illegible]5[illegible]

[18] [illegible]2020[illegible]5[illegible]**2.1**[illegible]CSI[illegible]

□□□□□□□□

3.4 為更有效處理與供應常備庫存物料相關的工作，物流署使用電腦化的常備庫存物料系統（「物料系統」），以處理部門的訂單，包括 記錄不同物料的收貨量及支貨量、部門就不同物料的預計需求量， 以及就不同物料的送貨安排等。

□□□□□

3.5 物流署向各部門分發口罩後，會根據《規例》第 705(b)條向有關部門收取費用，而有關費用是按照「物料系統」就該種口罩自動計算出來的加權平均成本[19]。

□□□□□

3.6 為評估部門對口罩的需求，物流署預購及驗貨組於每年 11 月至 12 月，會要求部門提交下一個財政年度對各種口罩的預計需求量。在提交預計需求量 時，各部門物料經理 應根據物流署向其發出的「政府物料管理指引和程序」（第 **3.3** 段），考慮其口罩的庫存量、過往使用量、使用期限，以及預知的工作或流程上的變動等因素，以作出務實的預算，避免口罩的倉存過多或不足。

3.7 物流署預購及驗貨組會審視 部門所提交的口罩 預計需求量，如有關 部門的口罩預計需求量，比過往兩個財政年度任何一年的需求量多於或少於 30%，該組會要求有關部門重新檢視並提供解釋，以確保其提交的口罩預計需求量準確無誤。該組在審視 部門的口罩預計需求量時，會考慮有關 部門於過去兩個財政年度的口罩訂購量，以及其口罩 預計需求量出現變化的原因（例：是否因人員數目、工作量／性質／環境有所改變等）。部門的口罩預計需求量，均會記錄在「物料系統」。完成審視後，該 組會按口罩庫存量及部門的口罩總預計需求量，以進行其後的 採購工作，並將口罩的成本，記錄在由 該署署長管理的常備庫存物料帳內，以及 安排供應商將口罩適時運送至物流署 。當物流署收到供應商送交的口罩後，須將有關口罩儲存於該署的常備庫存物料倉。常備庫存物料倉設有防盜系統及 24 小時閉路電視系統，亦有保安員巡邏。如該署相關職員有需要進入常備庫存物料倉內，須登記以領取及歸還鎖匙。該署亦會根據《規例》第 896(a)及 896(b)條，安排總監（物料供應管理）及首席物料供應主任（物料供應管理）分別至少每兩年及每三個月突擊抽查常備庫存物料倉的保安措施。

3.8 在過去五年（即 2015/16 至 2019/20 年度），就醫療用途普通尺碼口罩預計需求量比過往兩個財政年度任何一年的需求量多於或少於 30%的申請個案，物流署經審視後，認為有關部門均能提供充分解釋[20]，故最終全數接納有關申請。

---

[19] 加權平均成本是指以可供分發的物品成本除以可供分發的物品數量計算得出的平均成本。於疫情發生後，由於物流署為應付疫情而增加庫存，需要將部分口罩存放在租用貨倉內，因此所 涉及的額外費用（即租金）亦已包括在有關物品的成本內。

[20] 以選舉事務處為例，該處於 2013/14 年度的普通尺碼□罩預計需求量為 2,000 個，而 2015/16 年度則為 60,000 個，為 2013/14 年度的需求量的 30 倍，其向物流署提出的解釋為用於 2015 年區議會選舉，獲該署接納。

[illegible]

3.9 [illegible] 3 [illegible] CSI [illegible] CSI [illegible][21] [illegible]

3.10 [illegible] CSI [illegible][22] [illegible] **22** [illegible][23] [illegible]

[illegible]

3.11 [illegible] COVID-19 [illegible] 2020 [illegible] 1 [illegible] 2020 [illegible] 1 [illegible]

3.12 [illegible] 2020 [illegible] 2 [illegible] 3 [illegible] **3.20** [illegible] 800 [illegible] 800 [illegible] 2020 [illegible] 2 [illegible] 5 [illegible][24] [illegible]

---

21 [illegible] COVID-19 [illegible] 2020/21 [illegible] CSI [illegible]

22 [illegible] 140 [illegible] 140 [illegible]

23 [illegible] COVID-19 [illegible] 2015 [illegible] 120,000 [illegible] 2016 [illegible] 34,000 [illegible]

24 [illegible] 5 [illegible]

分發口罩的機制

□□□□

3.13 在每個財政年度開始後，部門在有需要時，可透過「物料系統」向物流署發出電子訂 單，要求該署分發有關口罩。「物料系統」會自動核實部門所提交的電子訂單是否由該部門指定人員預備及批核，以及其要求的口罩分發量是否不高於該部門已獲批准的分發量[25]結餘。如部門要求的口罩分發量高於已獲批准的分發量結餘，有關部門須先聯絡物流署預購及驗貨組並 提供原因，讓該組考慮是否增加其 口罩分發量。該組在審視部門增加口罩分發量的要求時，會考慮有關部門於該個財政年度的實際口罩訂購量、其增加口罩 分發量的原因（例如是否因人員數目、工作量／性質／環境有所改變等）、新增的口罩需 求的迫切性，以及物流署當時的口罩庫存量（ 包括批准有關 部門增加口罩 分發量後會否即時影響對其他部門的口罩供應情況和補貨所需的時間等）。經該組批核後，有關部門才可透過「物料系統」向物流署發出電子訂單。

3.14 2015/16 至 2019/20 年度，就要求增加醫療用途普通尺碼口罩分發量的申請個案，全數均獲物流署接納。有關部門提出申請的原因包括應對可能出現的中東呼吸綜合症的傳播風險、預防及應付季節性流行性感冒的傳播等（第 **3.10** 段）。

□□□□□□

3.15 本署在進行這項主動調查期間，物流署因應本署的提問而重新檢視上述機制（第 **3.13** 段）。該署表示，各部門的管制人員須按照《規例》第 128 條確保有效使用政府物料，而各部門對庫存量的要求會因應其運作需要而有所不同，故此，以往有關部門於財政年度開始後要求增加任何物料（包括口罩）的分發量時，該署不會要求有關部門提供該物料的庫存量。物流署在重新檢視上述機制後，認 為獲知有關部門就該物料的庫存量，能有助該署判斷其新增需求的迫切性，從而決定應否增加其分發量及分發時間， 故該署於 2020 年 9 月 21 日起要求部門於提交任何物料的增加分發量申請時，須提供該物料的庫存量，以供該署於審視有關申請時作參考之用。

□□□□

3.16 在收到部門發出的電子訂單後，物流署預購及驗貨組會經「物料 系統」將已批核的「常備庫存物料訂貨及送貨單」（「常備庫存送貨單」）交予該署的儲存及分發組。儲存及分發組會按常備庫存送貨單上的資料，按「先進先出」（即「First-In-First-Out」）原則，以及口罩的建議儲存期，來決定先分發哪些口罩[26]，然後由該組的運輸車隊將有關口罩運送給提貨部門。提貨部門人員須於送貨單上簽署以確認

---

[25] 已獲批准的分發量是指由部門所提交的預計需求量或其後更新及經由物流署預購及驗貨組批核的預計需求量。

[26] 例如物流署於某天購入建議儲存期為五年的 CSI 成人口罩，然後於一年後購入建議儲存期為三年的非 CSI 醫療用途普通尺碼口罩，則會先向部門分發較先過期的非 CSI 口罩。

所收取的口罩種類及數量。

3.17 一般而言，物流署只會在安排運輸車隊的行程後，將超出車隊所能應付的送貨單交予 外判運輸承辦商負責。有關承辦 商須按物流署指示，領取送貨單及提取有關口罩，並於即日運送至提貨部門，然後將 提貨部門人員簽妥的送貨單交回給儲存及分發組，以確認完成送貨程序。

□□□□

3.18 當物流署向部門分發口罩後，該署署長便會通知庫務署署長，在有關部門的適當開支分目中扣除有關費用，然後記錄在常備庫存物料帳貸款內。

□□□□□□□□□□□□□□□

3.19 在 COVID-19 疫情發生前，物流署的口罩庫存量及採購量足以應付各部門的需求。

3.20 於疫情發生後，為應對疫情而成立的督導委員會暨指揮中心[27]認為，必須為政府庫存的口罩訂定使用優次。財庫局遂於 2020 年 2 月 3 日，向各部門發出內部指引，以確保醫護人員及需接觸病者的政府人員可獲足夠口罩供應為首要考慮，要求部門應只在符合以下準則的情況下向有關人員分發口罩，包括：有關人員在工作上須與市民頻繁接觸（例如在櫃檯提供服務的人員）或須在人多擠迫地方工作、為滿足 必須的運作需要，或為滿足個別同事的實際需要（例如身體不適）。

3.21 至於物流署分發口罩予部門的準則，政府亦於 2020 年 2 月 12 日，決定物流署的口罩在當時的緊急情況下只會供應給醫護人員、參與檢疫工作或維持必要公共服務的人員、 政府外判合約清潔工人（第 **2.7** 段），以及安老和殘疾人士院舍的前線員工及患病院友[28]。因應疫情發展和個別社群的需求，部分物流署的口罩於不同時期在相關部門安排下獲派發給中學文憑試考生，以及分發至公眾街市、公共屋邨、津助兒童及青少年住宿服務單位等。當中， 運輸及房屋局曾因應九龍巴士有限公司、新世界第一巴士服務有限公司／城巴有限公司、新大嶼山巴士以及香港電車尋求協助，向該四間公司合共借出 11 萬個 CSI 成人口罩。該些公司已陸續於同年 5 月至 10 月向運輸及房屋局歸還尚未使用的 CSI 成人口罩或其他同等防護規格的普通尺碼口罩。

□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

---

[27] 由行政長官親自領導的督導委員會暨指揮中心轄下設有四個工作小組，分別是由食物及衞生局局長領導的疫情防控工作小組，主要 是負責制訂處理感染個案的策略，以及與內地有關部門及世界衞生組織保持密切聯繫；由政務司司長領導的應變行動工作小組，統籌各相關部門的抗疫工作；由民政事務局局長領導的公眾參與工作小組，推動社會各界一起參與抗疫；以及由政制及內地事務局局長領導的抗疫傳訊工作小組，負責迅速、有效地將最新及準確的信息傳達予全港市民和相關持份者。另外，督導委員會暨指揮中心下亦設有專家顧問團，向行政長官及特區政府提供專業意見。

[28] 社會福利署自 2020 年 2 月起每月供應由物流署分發的約 100 萬個醫療用途普通尺碼口罩予安老和殘疾人士院舍的前線員工及患病院友。其後，政府於 2020 年 3 月 21 日宣布，將分發量由每月 100 萬個口罩增加至每月 200 萬個。

3.22 物流署 2015/16 至 2019/20 年度就醫療用途普通尺碼口罩（包括 CSI 成人□罩）的採購量、庫存量、分發量和銷毀量，列於附錄 **2**。

3.23 物流署 2017/18 至 2019/20 年度就普通尺碼口罩（分為 CSI 口罩及非 CSI 口罩）每年向各部門的分發量，則列於附錄 **3**。

點存口罩的機制

□□□□□□

3.24 就口罩的收發記錄，物流署須按照《規例》第 610 條，備存儲存於常備庫存物料倉內所有物料（包括口罩）的收發記錄。該署會記錄供應商／提貨部門的名稱、收貨／發貨日期，以及有關物料的到期日等資料；而上述的收發記錄記帳工作，該署則按照《規例》第 615 條，指派非直接管理物料的公職人員負責。

□□□□□

3.25 根據《規例》的不同條文，物流署會安排不同人員以不同方式查核常備庫存物料倉的存貨及保安措施[29]，包括按照《規例》第 1015(b)(i)條，每年查核一次常備庫存物料倉的存貨（包括 CSI □罩）。物流署向本署表示，經翻查過去七年（即 2013 年至 2019 年）的記錄，有關人員在查核常備庫存物料倉的存貨時，並無發現 CSI 成人口罩[30]的存貨量與記錄不符的情況，亦沒有發現有 CSI 成人口罩因過期而須被棄置。如有任何庫存物品過期，物流署須向部門物料處置委員會報告，而該委員會可安排把證實不可再用的耗用物品丟棄。物流署表示，如將來有需要棄置過期口罩（包括 CSI 口罩），會先剪破有關口罩及其包裝盒，並妥為記錄有關口罩如何處置。另外，物流署亦表示，從未發現有 CSI 口罩不合規格的情況。如發現有不合規格的 CSI 口罩，該署預購及驗貨組會向懲教署發出書面通知，退回相關批次的貨品，並要求懲教署於指定期限內更換有關貨品。

---

29 除按照《規例》第 1015(b)(i)條每年查核一次常備庫存物料倉的存貨外，物流署亦須按照《規例》第 896(a)條、第 896(b)條及第 1005 條，安排不同人員抽查常備庫存物料倉的存貨及／或保安措施；而在過去七年，有關人員按此三條條文而進行的抽查中，僅於 2017 年抽查了一次 CSI 成人口罩，但並無發現口罩的存貨量與記錄不符。

30 由於物流署於 2020 年 5 月才開始向懲教署採購 CSI 兒童口罩，因此，物流署的常備庫存物料倉於 2013 年至 2019 年期間只儲存了 CSI 成人口罩。

4

□□□□□□CSI□□□ □□□□□□□

背景資料

4.1 所有部門均可向物流署要求分發口罩（第 **1.1** 段及註 **1**）。為了解用家部門在收到口罩後的處理程序，除懲教署及物流署外，本署抽選了五個部門，以進一步了解一般用家部門處理口罩的情況。抽選的考慮因素包括部門的工作性質（例如有關部門的日常工作性質、有否參與防疫抗疫工作，以及需否與公眾有頻繁接觸）、部門規模，以及該些部門職員過往獲分發的 CSI 口罩量。獲抽選的五個部門分別為食物環境衞生署（「食環署」）、香港海關（「海關」）、政府統計處（「統計處」）、選舉事務處（「選舉處」）和機電工程署（「機電署」）。

4.2 在兩個受查部門中，物流署與其他部門一樣，須按既定程序（第 **3.6** 段和 **3.13** 段）要求該署轄下的預購及驗貨組分發口罩。至於懲教署，在 2020 年 2 月下旬前，其轄下的單位會向總部工業組訂購口罩，而不會經由物流署分發回該署；而於 2020 年 2 月下旬起，該署已改為向物流署要求分發口罩（第 **2.6** 段）。

付運和入帳

□□□□

4.3 物流署將口罩運送至各用家部門的安排，以及懲教署將內需口罩運送至轄下單位的安排，大致可分為以下三類：

表 **5**：口罩的付運安排

	所涉部門數目	
	疫情前	疫情後
(1) 把口罩先送往部門貨倉作存放	1	4

(2) 直接把口罩送往部門轄下單位	4	2
(3) 把部分口罩送往部門貨倉作存放，其餘口罩則直接送往部門轄下單位	2	1

□□

4.4 口罩屬耗用物品。《規例》第 710(b)條訂明，「非耗用物品」一般指可供長時間使用或不會消耗，而購買單價為 1,000 元或以上的物品，其餘物品（包括口罩）則為「耗用物品」。與其他耗用物品（例如鉛筆、擦膠等）一樣，根據《規例》第 765(a)條及第 765(b)條，如口罩是存入部門貨倉，部門須把有關口罩的接收和分發數量記錄 於「耗用物料分類帳頁」（下稱為「入帳」）。如口罩並非存入部門貨倉，而是直接送往部門轄下單位，則接收單位須以其他形式（例如在「部門物料申領及發放綜合單」）就有關單位接收口罩的數量作記錄。而當部門轄下單位獲分發口罩後，無須就已消耗或未經消耗的口罩數量作記錄。兩個受查部門及五個提供資料部門（以下統稱為「七個部門」）就獲分發的口罩的入帳安排如下:

表 **6**：口罩的入帳安排

	所涉部門數目	
	疫情前	疫情後
(1) 把全部口罩入帳	2	4
(2) 把口罩送往部門轄下各單位，不會入帳，而接收單位會以其他形式記錄接收口罩的數量	4	2
(3) 部分口罩會送往個別單位，不會入帳，而會以其他形式記錄該些單位接收口罩的數量；其餘口罩則存入部門的中央貨倉並入帳	1	1

分發口罩

□□□□□□□□□

4.5　　在疫情發生前，七個部門的轄下單位主要按以下方法把口罩分發給職員使用：

表 **7**：疫情前的分發措施

	所涉部門數目
(1) 把一盒口罩放在工作間，供職員取用，並把備存的口罩存放在儲物櫃／儲物室	5*
(2) 把大部分口罩分發給職員，其餘口罩則留作備用	2*
(3) 把口罩存放在儲物櫃／儲物室，僅應職員要求（例：因工作需要）提供	1
(4) 要求職員簽收	0

* 其中一個部門表示其疫情前的主要分發措施屬表 7 內的第(1)及(2)項。

4.6　　就分發措施(1)，所涉的五個部門均有職員看管口罩或把口罩放在工作間的顯眼處。該 五個部門均沒有就口罩用完後，更換新一盒口罩的日期製備記錄。

4.7　　在疫情發生後，七個部門均收緊了分發口罩的措施，有關安排如下：

表 **8**：疫情後的分發措施

	所涉部門數目
(1) 由指定職員負責分發口罩	4
(2) 由指定職員負責保管口罩	5
(3) 由指定職員負責記錄口罩的分發情況	6*
(4) 要求職員簽收	4**

*　　其中一個部門轄下的大部分單位會記錄口罩的分發情況。
**　　其中一個部門只有部分單位要求職員簽收口罩。

□□□□□□□□□□□□□□

4.8 在疫情發生前，在七個部門中，有一個部門會於舉辦大型公眾活動時，向有需要的公眾人士提供由物流署所供應的口罩。另外，該部門與另外兩個部門於疫情前及疫情發生後均會向有需要的訪客提供口罩。上述三個部門均不會要求獲分發口罩的公眾人士／訪客簽收。另外，在疫情前，懲教署會向有職安健及健康需要的在囚人士提供口罩。該署其後於2020年4月初開始，改為每天向每名在囚人士派發口罩。雖然該署沒有要求有關的在囚人士簽收，惟相關院所會安排指定職員負責記錄口罩的分發情況。

4.9 在疫情發生後，七個部門會向以下職員以外人士分發口罩：

表 **9**：疫情後獲發口罩人士（職員以外）

	所涉部門數目
(1) 外判服務承辦商職員	4
(2) 參與大型公眾活動的有需要公眾人士	1
(3) 有需要的訪客	4*
(4) 在囚人士	1（懲教署）

* 其中一個部門就此安排維持了約兩星期。

防止挪用口罩的指引

□□□□□□□□□□□

4.10 物流署會每六個月向各部門傳閱一次該署向各部門發出的「政府物料管理指引和程序」。該指引提醒管制人員履行《規例》下的責任，包括妥善記錄及緊密監察應急物品（包括口罩）的數量和狀態（例如使用期限等）。此外，該指引於 2020 年 4 月 29 日更新後，亦列明了所有由物流署分發的物料均只可用作公務用途。

4.11 另外，在七個部門中，其中一個部門早於 2011 年已就防止職員濫用口罩發出指引。該指引訂明避免提早及大量派發口罩予職員，以及 可考慮將已開封的口罩放於工作間／簽到處，讓職員在工作前提取，以免他們把口罩用作執行職務以外的用途。另一個部門 於 2020 年 1 月就防止職員濫用口罩發出指引，訂明每名職員每日只會獲發口罩供工作，以及上下班乘搭交通工具時使用，而口罩則由指定職員負責分發 。餘下的五個部門均未有特別就防止職員濫用口罩另立指引。但根據《規例》第 885 條及《公務員守則》的相關規定，所有公職人員均須妥善 保管在執行職務期間收到的所有物料，並為此承擔個人責任，以及把公共資源用於有關資源所核准的用途。

□□□□□□□□□□□□□□□□

4.12 在疫情發生前，有三個部門均有向有需要的公眾人士／訪客提供口罩（第 **4.8** 段），惟該三個部門均未有就防止公眾人士／訪客濫用口罩發出指引。

4.13 　表十列出了數據科技及分析辦公室在資料保安方面所採取的措施。第 **9(3)** 項描述的防止未經授權取用數據的措施是確保數據受到保護的重要的一環，因為這能夠避免數據在未經授權下被取用或洩露。第 **9(1)** 及第十項描述的措施亦同樣重要，因為數據科技及分析辦公室須確保由其人員所取用的數據受到妥善處理。

表 **10**：資料保安措施所獲的成熟程度評分

	成熟程度評分
(1) 資料保安政策框架	3
(2) 資料的處理、儲存及傳送方面的保安措施	2
(3) 存取控制及保安監察	2

資料保護

個人資料的保護

4.14 　我們審視了數據科技及分析辦公室就個人資料保護而採取的措施，當中包括 885 項內部指引的檢閱，以及在資料分析過程中實施的去識別化措施及其他相關的保障措施。

□□□□□□□□□□□

4.15　在七個部門中，有三個部門於疫情前 會把全部／部分口罩存放在部門的中央貨倉，另有 兩個部門於疫情發生後亦改為把全部／部分口罩存入其中央貨倉（表 **5(1)** 及 **(3)**）。上述五個部門的中央貨倉保安措施如下：

表 **11**：中央貨倉的保安措施

	所涉部門數目
(1) 有保安員定時巡邏	4
(2) 貨倉外備有閉路電視	3
(3) 設有獨立門鎖，職員在存取物品後會上鎖	5
(4) 鎖匙存放在辦公室已上鎖的鎖匙箱內或由指定人員保管	5
(5) 在貨倉門鎖位置貼上已蓋有部門圖章印、有貨倉主管簽名及日期的「封倉紙」	1
(6) 設有電動捲閘及警報系統	1

其餘兩個部門於疫情前及疫情發生後均不會把口罩存入其中央貨倉。

□□□□□□□□

4.16　就存放於工作間的備存口罩，在 七個部門中，有六個部門會把該些口罩存放在上鎖的儲物櫃／儲物室（表 **7(1)** 及 **(3)**），並由指定職員負責保管。另外一個會將部分□罩留作備用的部門（表 **7(2)**）則表示，由於《規例》沒有要求耗用物品（包括口罩）須存放在上鎖的儲物櫃／儲物室，故該部門亦沒有這方面的要求，而備存口罩通常由負責物資供應的職員保管。

點算口罩

4.17　在七個部門中，有三個部門於疫情發生前均會把全部／部分口罩存放在中央貨倉（表 **5(1)** 及 **(3)**）。該三個部門均有按《規例》的相關規定，每年查核貨倉內的所有存貨（包括口罩）一次，以及每三個

月不定期突擊抽查貨倉的一些存貨（不一定包括口罩）及保安措施。其中一個部門更會每月檢查口罩的存貨。上述三個部門在過去五個年度均無發現口罩庫存量與記錄不符的情況。

4.18 至於其餘四個部門，在疫情發生前，因未有將物流署分發的口罩存放在中央貨倉，故亦無須按《規例》的相關規定作定期點算。雖然如此，自疫情發生後，所有部門均須按財庫局的要求，在 2020 年 2 月下旬至 5 月上旬，每星期點算並向該局提交口罩庫存量。當中有五個部門在 5 月上旬後，仍要求其轄下單位繼續定期點算口罩庫存量以便監察口罩的庫存量及使用量，另有一個部門則要求其轄下各科由 2020 年 5 月開始及其後最少每三個月就口罩存貨進行一次突擊抽查。

處理過期口罩程序

4.19 根據物流署向各部門發出的「政府物料管理指引和程序」（第 **3.3** 段），各部門應按「先進先出」的原則，以及口罩的建議儲存期，來決定先分發哪些口罩；各部門亦應按照《規例》相關規定處理過期物料（包括過期口罩），惟《規例》未有特別規限各部門就處理過期口罩的具體程序。

4.20 在 2015/16 至 2019/20 年度，七個部門當中，僅得一個部門曾於 2016 年 8 月銷毀 1,800 個過期的醫療用途細碼口罩。該部門會在取得部門物料處置主管當局批准後，安排職員將該些過期口罩及包裝盒剪破，然後放入垃圾膠袋內封好才丟掉，並會將有關口罩的種類和數量記錄在「丟棄物料清單」。

4.21 在其餘六個部門當中，有兩個部門表示會向部門物料處置主管當局報告，讓其決定是否安排職員把證實不可再用的耗用物品丟棄；另有一個部門則表示於 COVID-19 的疫情初期，在口罩供應極為短缺的情況下，經權衡後決定保留 2,888 個狀況良好的過期口罩[31]作最後應急之用，並將當中 250 個過期口罩分發給職員作緊急備用，以及告知相關職員該些口罩經已過期，只適宜在新一批口罩送達前在遇有緊急情況時才使用。其後，當口罩供應漸趨穩定後，該部門已提醒相關職員銷毀仍未使用的過期口罩，並計劃就具體程序諮詢物流署後，棄置其餘未分發的 2,638 個過期口罩。其餘的三個部門，其中一個部門表示沒有就處理過期口罩制訂具體程序，另一個部門則表示如發現物流署提供的口罩過期，會與物流署跟進，至於另一個部門則表示會按《規例》相關規定處理過期口罩。

---

[31] 該部門指沒有記錄顯示該 2,888 個過期口罩屬 CSI 口罩還是非 CSI 口罩。

5

□□□□□□□□□

公眾意見及傳媒報道

5.1 在本署於 2020 年 3 月 5 日邀請市民就本課題提供相關資料及意見後，本署總共收到 63 份公眾意見（註 **2**）。本署亦接獲 14 宗懷疑濫用 CSI 口罩的投訴，以及 17 宗與索取 CSI 口罩資料有關的《公開資料守則》投訴。另外，本署亦曾審研傳媒就本課題的相關報道、網上流傳的訊息、照片及片段。各界的指稱綜述如下。

□□□□□□□□□□□ ***CSI*** *□□*

5.2 自 2020 年 1 月底起，多間傳媒陸續就有人／店舖出售 CSI 口罩作出報道，包括有傳媒於 2020 年 1 月 21 日指，網上有人於以物易物平台出售 CSI 口罩，並報道了有人涉嫌以 CSI □罩與他人換取現金券的過程。

□□□□□□□□□□□□□□□□ ***CSI*** *□□*

5.3 此外，有多間傳媒均曾在街上訪問戴上 CSI 口罩的人士，當被問到有關口罩的來源時，除了有人表示是從店舖購買得來（第 **5.2** 段），亦有人表示是由公務員親屬或朋友提供。在本署接獲的公眾意見及投訴中，有部分市民亦表示從不同的途徑知悉有公務員向親屬或朋友提供 CSI 口罩。然而，由於有關資料太籠統，又或是資訊源自傳聞，本署未有循此方向作進一步調查。

*□□□□□□□□□□□□□□□□□ **CSI** □□*

5.4 CSI 口罩的建議儲存期為五年（第 **2.3** 段）。有人於 2020 年 1 月底在網上社交平台發出帖文，表示接獲 消息指有公務員於 同月獲分發於 2009 年及 2014 年生產的 CSI 口罩（以有效期五年計，該些口罩均屬過期）。另外，有現職公務員向本署透露，有部門於 2020 年 1 月底起，將生產期為 2014 年 7 月的 CSI 口罩放置在辦公地點供有關職員取用，並向本署提供有關 口罩的包裝盒以作佐證。

5.5 就此，本署曾審視物流署於 2019 年 12 月（即本港 COVID-19 疫情發生前約一個月）就醫療用途普通尺碼口罩（即包括 CSI 成人口罩）的支貨記錄，發現該月物流署向各部門分發的普通尺碼口罩的到期日為 2023 年 11 月至 12 月（即包括 2018 年 11 月至 12 月生產的 CSI 成人口罩）。此外，根據政府發言人於 2020 年 1 月 26 日表示，當時物流署的口罩存貨的最早生產期為 2019 年 1 月[32]。故此，本署相信，如果指稱屬實，上述公務員於疫情發生初期所獲分發的 CSI 口罩，有可能是個別部門早前獲分發 CSI 口罩的剩餘存貨。

*□□□□□□ **CSI** □□□□□□*

5.6 在本署接獲的公眾意見中，有指有個別部門會在每季分發一盒或更多的 CSI 口罩予前線員工，有員工將有關口罩儲起，並在疫情發生後提供予親友使用，亦有指有部門轄下分組於分發 CSI 口罩時沒有作記錄，以及有指有部門轄下服務單位於疫情前未有限制前線員工領取 CSI 口罩的數量。

□□□□□□□□□□

5.7 有公眾意見認為，政府對有關 CSI 口罩的生產、分發和點存機制含糊其辭，當局理應交代更多相關資料，包括物流署向部門分發 CSI 口罩的數量。多名立法會議員亦曾要求有關部門提供分發／獲分發 CSI 口罩及其他個人防護裝備的數量等資料，惟有關部門均表示因採購工作當時正面對激烈競爭，故不宜公開披露有關個人防護裝備（包括 CSI 口罩）的庫存、使用量、購買量和金額等具體資料，以免損害物流署及各部門採購個人防護裝備的議價能力。此外，有多名市民引用《公開資料守則》要求不同部門提供有關 CSI 口罩的資料，惟被拒提供全部或部分資料，並先後向本署提出投訴。

「守護者」行動

□□□□

5.8 因應 COVID-19 疫情，香港海關（「海關」）於 2020 年 1 月 27 日起展開代號

[32] 《澄清政府口罩存量》- https://www.info.gov.hk/gia/general/202001/26/P2020012600463.htm

「守護者」的全港性大規模防疫產品巡查執法行動，全面巡查、試購及檢視於全港各區出售的防疫產品（包括過濾口罩），並把試購所得的樣本送交化驗所作相關測試，以確保市面出售的防疫產品符合《商品說明條例》及《消費品安全條例》的規定。本署已向海關索取有關「守護者」行動中與CSI口罩有關的資料。

行動成果

5.9 截至2020年 10月31 日，海關就「守護者」行動出動超過6,100人次，巡查了超過3.8萬間次的零售點，並試購超過650款過濾口罩。行動中，海關共發現20宗懷疑違反《商品說明條例》及13宗懷疑違反《消費品安全條例》的個案（即合共33宗個案），合共拘捕84人，檢獲的懷疑違規貨品包括超過610萬個過濾口罩。

5.10 在上述33宗個案中，僅得一宗涉及附有「CSI」字樣的過濾口罩個案。涉案的藥房東主因供應產地與其聲稱不符的過濾口罩，於 2020年9月23日在東區裁判法院被裁定違反《商品說明條例》，被判罰款2千元。涉案的口罩共有 10個，口罩正面全都印有「CSI」字樣，而海關在調查此個案時，亦發現兩個附有「CSI」字樣的綠色包裝盒，分別印上「製造日期09 OCT 2014」及「製造日期 21 NOV 2014」。除上述個案外，海關人員在「守護者」行動中並未發現有 CSI口罩獨立或連包裝盒在展示出售。

31

實地考察

5.11 在本署決定進行此項主動調查後，本署人員揀選了曾被傳媒指有CSI口罩出售的深水埗一帶的藥房進行實地視察，但未有任何發現。

6

□□□□□□□□□

緒言

6.1 自 2020 年 1 月本港出現首宗 COVID-19 確診個案後，全港市民對過濾口罩的需求急增。為向各部門提供足夠口罩以應付日常及防疫工作，懲教署透過安排在囚人士自願加班、將羅湖懲教所口罩工場改為 24 小時運作、徵集現職及退休懲教人員義務參與口罩生產工作、額外購買口罩生產機器及原材料等，成功在短時間內增加 CSI 口罩生產量（第 **2.6** 段），而物流署亦在全球紛紛搶購口罩的情況下，盡力 以直接採購、公開招標等不同方式搜購口罩（第 **3.11** 段），做法積極。本署對兩署在疫情發生後為盡力滿足各部門口罩需求所付出的努力予以肯定。懲教署現役及退休人員義務參與口罩生產工作的熱誠更是值得表揚。

6.2 本署留意到，在疫情初期口罩供應緊張之際，有傳媒和市民指出有 CSI 口罩在市面出售，引起公眾廣泛關注。為了探究各相關部門由生產、分發、點存、管理和使用 CSI 口罩的過程當中，有關機制和程序的恰當性，本署決定向負責生產 CSI 口罩的懲教署，以及負責向各部門分發 CSI 口罩的物流署展開主動調查，並抽選了五個 CSI 口罩的用家部門作為查詢對象。在綜合調查所得的資料（包括懲教署、物流署、五個用家部門及公眾人士提供的資料，以及相關新聞報道和網上的訊息、照片及片段、本署人員的實地考察等）後，本署有以下的觀察和評論。

CSI 口罩由生產至付運之整體安排按序進行

6.3 懲教署總部工業組以電腦化的「管控系統」監察不同產品由原材料採購至製成品付運的整個生產過程，包括透過「管控系統」了解及掌握有關訂單的完成程度、原材料耗用情況、產品付運的安排等。所有由供應商提供及從工業物料倉庫取得的原材料的資料，以及已完成製作和已付運的產品數量，均須記錄在「管控系統」內（第 **2.13** 段）。

6.4 就口罩而言，懲教署會定期向原材料供應商發出採購訂單，並要求對方將有關的原材料運送至指定的送貨地點，而當相關院所收到原材料後，須存放於已上鎖的工業物料倉庫（第 **2.15** 段）。在收到顧客訂單後，總部工業組便會透過「管控系統」，向相關院所的口罩工場發出工作訂單，讓有關工場根據工作訂單上列明的口罩數量，作出相應的生產安排，包括從工業物料倉庫提取足夠的原材料（第 **2.16** 段），而有關

職員在進入倉庫工作前及後，均須按既定程序領取及歸還鎖匙（第2.15段）。

6.5 尚待發貨的口罩製成品均暫存於上述提及的工業物料倉庫，有關職員如欲進出倉庫以提取口罩，
同樣須按既定程序領取及歸還鎖匙（第2.19段）。在付運口罩給客戶前，相關院所負責內部運輸的職員須向大閘主管出示「出閘紙」，並由大閘主管核對運離院所的口罩後在「出閘紙」上簽署，然後才將有關口罩交由合約運輸承辦商付運給客戶，以確保不會有多於獲批的口罩被運離院所。該署亦要求承辦商在完成付運口罩後必須交回經客戶簽收的送貨單，才可獲發運輸費用，從而確保該些承辦商盡力妥善完成付運（第2.26 段）。

6.6 如在製作口罩過程中生產出不合格口罩，有關的在囚人士和職員會按既定程序，剪破並棄置該些
口罩，以確保有關口罩不能使用（第2.20段）。

6.7 在點存口罩方面，懲教署每半年盤點所有產品（包括口罩），並透過對照盤點記錄和「管控系
統」中的記錄，以了解有否口罩製成品及半製成品遺失或記錄不符的情況，以及不同的原材料有否出現「Over Use」或「Under Use」的情況。該署於2015/16至2019/20年度所進行的盤點中，未曾發現有關口罩的原材料、半製成品及／或製成品遺失或記錄不符的情況（第2.28至 2.30段）。

6.8 本署檢視懲教署在採購口罩原材料、生產以至付運口罩的整個流程後認為，該署整套機制大致完
善。在防止口罩被挪用方面，該署就保管、付運、點存，以及銷毀不合格口罩這四項關鍵程序已制訂合適的保護措施（第6.3至6.7段）。本署在審研懲教署所提供的資料及記錄後，並無發現任何跡象顯示該署未有遵行上述機制行事。

由採購至分發CSI口罩之整體安排未見漏洞

6.9 物流署以電腦化的「物料系統」處理部門的訂單，包括記錄不同物料（包括CSI口罩）的收貨
量及支貨量、部門對不同物料的預計需求量，以及就不同物料的送貨安排等（第3.4段）。

6.10 就口罩而言，物流署在每個財政年度開始前，會先要求各部門提交下一個財政年度對各種口罩的
預計需求量，並在審視所有部門的預計需求量後，按該署的口罩庫存量及部門的總預計需求量（即所有部門已獲批准的口罩分發量），以安排其後的採購工作，包括要求供應商將口罩適時運送至該署，以及將採購得來而尚未付運至各部門的口罩存放在該署設有保安措施的常備庫存物料倉，而相關職員均須登記以領取及歸還倉庫鎖匙。該署亦會根據《規例》的相關規定，安排不同人員突擊抽查常備庫存物料倉的保安措施（第3.6至 3.7段）。

6.11 在每個財政年度開始後，部門可透過「物料系統」向物流署發出電子訂單，要求物流署分發有關
口罩。若有部門於財政年度開始後欲增加其已獲批准的口罩分發量，則須先聯絡物流署並提供原因，讓該署按

34

各項因素作出審視，而有關部門須經該署批核後才可透過「物料系統」向該署發出電子訂單（第3.13段）。

6.12 在收到部門發出的電子訂單後，物流署會同時參考「先進先出」的原則及有關口罩的建議儲存期，
來決定先分發常備庫存物料倉內的哪些口罩，然後將有關口罩交予該署轄下的運輸車隊或外判運輸承辦商運送至提貨部門。無論是該署的車隊或承辦商，均須交回由提貨部門簽署作實的送貨單，以確認有關的付運程序經已完成（第3.16至3.17段）。

6.13 至於點存口罩，物流署會備存所有物料（包括CSI口罩）的收發記錄（第3.24段），亦
會按照《規例》的相關規定，定期查核常備庫存物料倉的存貨，而根據該署 2013年至2019年的記錄，有關人員並無發現CSI成人口罩的存貨量與記錄不符的情況（第3.25段）。

6.14 在檢視物流署由採購至付運口罩（包括CSI口罩）給各部門的整個流程後，本署認為，該署的
整套機制完備。為防範有人從中挪用口罩，該署亦已在口罩（包括CSI口罩）的儲存、付運和點存這三項關鍵程序上採取合適的保護措施（第6.9至6.13段）。本署在審研物流署所提供的資料及記錄後，並無發現任何跡象顯示該署未有遵照有關程序行事。

各用家部門使用CSI口罩的情況

6.15 為了解一般用家部門如何處理CSI口罩，除物流署及懲教署外，本署亦向另外五個獲分發
CSI口罩的用家部門索取資料（第4.1段）。

6.16 綜合這七個部門提供的資料，本署發現，無論是口罩入帳及分發，抑或保管和點存口罩，以至處
理過期口罩等各項管理環節，各部門均無統一做法。各部門因應其規模、工作性質、實際需要、行政考慮等因素各自制訂不同的做法，根據現有《規例》本無不妥。本署的着眼點，在於有關做法會否增加CSI口罩被濫用的風險。經綜合各項資料後，本署有以下觀察及評論。

個別部門於疫情發生前的口罩分發機制存有差異

6.17 在本署收到的公眾意見當中，有指個別部門於疫情發生前的口罩分發機制寬鬆，當中更有人指稱
某部門有職員會將剩餘的口罩儲起，並在疫情發生後提供予親友使用（第5.6段）。此舉有違反《規例》第 885 條及相關的《公務員守則》條款之嫌。

6.18 綜合七個部門的資料，於疫情發生前，有個別部門會把大部分口罩分發給職員並保留少量備用；
有些則會把部分口罩放在工作間，供職員取用；亦有部門僅應職員要求才提供口罩，而所有部門均不會要求職員簽收口罩（第4.5段及表7）。雖然將口罩先行分發給職員，相較於上述另外兩種做法，所產生的行政成本較低，惟職員有可能因此獲取超過其實際所需的數量，或增加將口罩轉贈或轉售他人的風險。

6.19 惟本署須指出，於疫情發生前，口罩供應並不緊張，且屬價值不高的耗用物品，與其他消耗品一
樣，部門或其轄下單位獲分發口罩後，根據《規例》亦無須作詳細記錄（第4.4段）。故此，本署認為，即使有部門於疫情前選擇將口罩先行分發給職員，亦是可以理解。事實上，在疫情發生後，為盡力減低口罩被濫用的機會，所有七個部門均已因時制宜，收緊有關的分發安排，包括安排指定職員負責分發、保管、記錄口罩的分發情況，或要求職員簽收（第4.7段及表8）；亦有按財庫局的要求，在2020年2月下旬至5 月上旬，每星期點算並向該局提交口罩庫存量（第4.18段），做法正確。

6.20 無論如何，有CSI口罩在市面出售，屬不爭的事實（第5.10段）。長遠而言，為減低
CSI口罩及其他個人防護裝備被濫用甚或轉售圖利的風險，本署建議，物流署應就在日常及緊急情況下如何分發、管理個人防護裝備（包括CSI口罩）及監察其使用量，為部門制定指引，以便有關部門得以遵從。

個別部門的處理過期口罩程序不夠嚴謹

6.21 本署從海關提供的資料中得悉，該部門早前在調查一宗違反《商品說明條例》個案期間，除揭發
涉事藥房東主出售CSI口罩外，亦發現兩個分別印上「製造日期09 OCT 2014」及「製造日期 21 NOV 2014」的CSI口罩舊款綠色包裝盒（第5.10段）。這宗個案揭示了在市面上出售的CSI口罩有可能是過期應予丟棄的CSI口罩。

6.22 鑑於過期CSI口罩的來源有可能是部門丟棄的口罩，本署遂檢視了兩個受查部門及五個提供資
料部門處理過期口罩（包括CSI口罩）的程序。在七個部門當中，有部門會安排職員將過期口罩及其包裝盒剪破，然後放入垃圾膠袋內封好才丟掉，亦有部門於疫情初期，在口罩供應極為短缺的情況下，保留了狀況良好的過期口罩作最後應急之用，並將部分過期口罩分發給職員作緊急備用（第4.21段）。綜合網上資料及有公務員向本署提供的資料，指有部門向屬下職員分發過期的CSI口罩（第5.4段），本署認為，如果指稱屬實，這很有可能是源於有部門在疫情初期口罩供應緊張之際，將留作最後應急的過期CSI口罩分發予屬下職員。

6.23 雖然物流署向各部門發出的「政府物料管理指引和程序」（第3.3段）中列明，各部門應按照
《規例》相關規定處理過期物料，惟因《規例》未有特別規限各部門就處理過期口罩的具體程序，故各部門的做法各有不同（第4.19至4.21段）。本署理解有部門在口罩供應極為短缺的情況下，經權衡利弊後作出保留及／或分發狀況良好的過期口罩的折衷決定。然而，本署認為，口罩的質量及過濾效能在過期後或會下降，若有部門將過期口罩分發予職員使用，又或因處理過期口罩的程序不夠嚴謹以致被任何人士撿拾並使用，除了或會未能保障該些人士的健康外，更可能繼而影響公共衞生。為免有部門職員或任何人士使用過期口罩，以及有效防止過期口罩流出市面，本署建議，物流署應盡快向部門發出指引，加強提醒各部門按「先進先出」及口罩建議儲存期來分發口罩，以盡量避免口罩未經使用便過期，以及在有關指引中列明一套統一且嚴謹的處理過期口罩程序，從而確保有關口罩不會被使用及流出市面。

6.24 此外，本署亦建議，物流署亦應藉此機會，一併就如何處理過期的其他個人防護裝備，制定並向

部門發出關於處理過期個人防護裝備（除口罩外）的指引，確保過期裝備不會被分發予部門職員使用，亦不會在丟棄後被任何人士撿拾使用，甚或圖利。本署認為，失去應有保護作用的個人防護裝備，包括口罩，或會構成個人及公共衞生安全隱患，當局必須正視。

其他觀察及評論

6.25 在進行是項主動調查期間，本署亦有一些觀察所得，以及發現相關部門在不同範疇上有其他可改
善或可進一步提升的地方，詳列如下。

未有證據顯示CSI口罩大規模或有系統地流出市面

6.26 自本港於2020年 1 月出現首宗COVID-19確診個案後，市面的過濾口罩一度供不
應求。在「口罩荒」之下，有傳媒和市民指出有CSI口罩在市面出售，繼而引起公眾各種與濫用或不恰當使用CSI口罩有關的指稱（第5.2段至5.6段）。

6.27 本署展開此項主動調查，正是源於有傳媒和市民指出有CSI口罩在市面出售（第5.2段）。
儘管本署人員在深水埗一帶的藥房實地視察時未有任何發現（第5.11段），但本署認為，早前一宗被法院裁定違反《商品說明條例》的個案，已確切證明了有藥房出售CSI口罩（第5.10段）。然而，根據海關向本署提供的資料，在2020年 1 月27日至2020年 10月31 日，該部門就「守護者」行動巡查超過3.8萬間次的零售點，惟除上述個案外，其人員並未發現有CSI口罩獨立或連包裝盒在展示出售（第5.9至5.10段）。本署認為，雖然「守護者」行動的目標是打擊供應及售賣違反《商品說明條例》或《消費品安全條例》的防疫用品，而非單單針對CSI口罩，惟從有關行動的數據上來看，某程度上反映本港並未有CSI口罩大規模或有系統地流出市面的情況，同時海關查獲的，亦可能僅為過期應予丟棄的 CSI口罩。

6.28 至於何以有零星的CSI口罩在市面出售，本署在缺乏具體和直接證據的情況下，實無從確定原
因。儘管如此，本署發現個別部門於疫情發生前的口罩分發機制較為寬鬆，或在處理過期口罩的程序上不夠嚴謹（第6.17至6.24段），均可能增加CSI口罩被濫用的風險。

6.29 此外，無論是傳媒報道，抑或是本署接獲的公眾意見及投訴，均有指稱個別公務員向親屬／朋友
提供CSI口罩（第5.3段）。本署必須指出，根據《規例》及《公務員守則》的相關規定，公職人員須妥善保管在執行職務期間收到的所有物料，並為此承擔個人責任，以及把公共資源用於核准用途（第4.11 段）。故此，無論是將公物轉贈或轉售，均屬違反《規例》及《公務員守則》，而轉售行為更可能牽涉刑事罪行。然而，在分析有關資料後，本署認為資訊太籠統，又或是源自傳聞，故未有循此方向作進一步調查（第 5.3段）。

□□□□□□□□□□□□□□□***CSI***□□

6.30 本署留意到，非政府組織過往只須向懲教署提供一些基本資料，便可向該署訂購□罩（第 **2.23** 段），而該署並未有規限有關組織如何使用口罩，包括轉售或作私人用途。事實上，除非採購協議另有訂明，購買 CSI □罩的非政府組織有權決定怎樣使用□罩。但當疫情發生後，涉及公共資源生產的 CSI 口罩，則成為公眾高度關注的課題。

6.31 本署欣悉，懲教署已於 2020 年 2 月中諮詢律政司的法律意見，其後決定規限非政府組織不得將其獲該署出售的產品及／或服務轉售、輸出或作任何私人用途，並已於同年 4 月下旬開始落實使用「非政府組織工作訂單申請表」，以要求相關組織日後向該署採購產品及／或服務時須遵守有關條款。其後，懲教署於 2020 年 11 月 27 日告知本署，該署已決定日後不考慮恢復向非政府組織出售 CSI □罩（第 **2.24** 段）。本署認為，該署在這方面已作適切跟進，正面回應疫情帶出的問題，有 助減低 CSI 口罩及其他產品／服務可能被濫用的風險。

□□□□□□□***CSI***□□□□□□□□□□□□

6.32 懲教署不會對外宣傳接受訂購 CSI □罩（第 **2.4** 段），而於疫情發生前，除物流署外，CSI 口罩的其他銷售對象，即社署機構、醫管局聯網和非政府組織（第 **2.5** 段），均是各自從不同渠道得悉懲教署出售口罩，故主動向該署查詢及購買。在 COVID-19 疫情發生前，懲教署會按工場有否剩餘產能及交貨期限能否滿足客戶要求以決定是否接受物流署以外機構的□罩訂單（第 **2.23** 段）。然而，CSI 口罩的價格（第 **2.11** 段及表 **3**）明顯較市面出售的過濾口罩為低，而懲教署現時的做法，變相會令只有得悉該署出售口罩的機構受惠，亦難免予人透明度不足的印象。當 CSI 口罩為社會熱議時，透明度有限的 CSI 口罩採購資訊便成為普羅大眾提出質疑的原因。本署認同，懲教署在 COVID-19 疫情仍未完全遏止的情況下，繼續暫停接受物流署以外機構的口罩訂單，以集中資源應付部門的口罩需求，符合公眾利益。考慮到懲教署為應對疫情而額外購買口罩生產機器（第 **2.6** 段），提升了口罩生產力，本署認為，懲教署應在平衡善用有關的資源（即口罩生產機及相關的機器、工具）、各部門對口罩的需求等因素之下，重新檢視在日常情況及緊急事故下 接受訂購口罩的政策，包括考慮就銷售對象訂定優先次序、改變接受 物流署以外機構（即醫管局聯網或其他公營機構）的口罩訂單的方式及訂立接單的機制，並提升有關資訊的透明度。

□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

6.33 本署留意到，除部門外，本署、廉政公署、獨立監察警方處理投訴委員會、司法機構、公務員敍用委員會及立法會秘書處此六個「非政策局及部門」均可向物流署要求分發口罩（註 **1**）。本署認為，物流署在供應充足的情況下分發口罩予「非政策局及部門」，讓 以公帑營運的機構得以較低成本購買口罩，本無特別問題；然而，本署留意到，其他性質類似的法定機構卻不在名單之列。本署認為，物流署應 重新檢視在日常情況下可向該署要求分發口罩的「非政策局及部門」名單。

□□□□□□□□□□□□□□□□□□

6.34 本署在進行此項主動調查時，留意到懲教署於2020年 1 月便已停止接受物流署以外機構的口罩訂單及繼續保留小部分口罩作內需之用，以集中資源應付各部門對CSI口罩的需求。此外，該署亦於同月陸續開展各種增加口罩生產量的工作，並成功將產量由2018/19年度的每月約 101.1 萬個，逐步提高至2020年3月的405.7萬個（第2.6段）。

6.35 至於物流署，則於2020年 1 月起透過不同途徑和方式接洽生產商及供應商，包括直接採購口罩。另外，物流署亦曾於2020年 1 月底以公開招標形式採購口罩，以接觸更多供應商及爭取更廣泛貨源。此外，為準確評估部門於疫情下對口罩的需求，財庫局於2020年2月初指示各部門重新檢視每月的醫療用途口罩需求量，讓物流署得以盡快作出相應的採購安排（第3.11至3.12段），以維持向各部門供應足夠的口罩。

6.36 本署認為，懲教署和物流署已克盡本份，盡力應付部門在疫情下急增的口罩需求。為確保兩署在日後一旦遇上同類或其他緊急事故時能盡快作出合適應對，本署建議，懲教署應檢視是次經驗，就在疫情及／或其他緊急事故下接受口罩及／或其他個人防護裝備訂單的準則和優先次序，以及增加口罩及／或其他個人防護裝備生產量的相應安排，制訂緊急應變指引；而物流署亦同樣應汲取是次經驗，就在疫情及／或其他緊急事故下收集及評估部門對口罩及／或其他個人防護裝備的需求，以及採購口罩及／或其他個人防護裝備的相應安排，制訂出務實及合適的應變指引。

未有適時披露更多資料以應對坊間傳言及市民查詢

6.37 在COVID-19疫情初期，本港經歷了一場「口罩荒」，與此同時，關於CSI口罩懷疑被濫用的報道、網上資料，以至傳言均被廣泛流傳，除了引起公眾關注及質疑CSI口罩被濫用外，亦導致社會上出現要求政府清楚交代CSI口罩生產和出售詳情的情況。惟相關部門均認為，採購個人防護裝備的工作當時正面對激烈競爭，故不宜公開披露個人防護裝備（包括CSI口罩）的庫存、使用量、購買量和金額等具體資料，以免損害物流署及各部門採購個人防護裝備的議價能力。此外，本署亦收到不少與索取CSI口罩資料相關的《公開資料守則》投訴（第 5.7段）。

6.38 本署認為，是次CSI口罩去向最終變成全城關注的課題，其中由於公眾未能在有限的資料下了解及掌握有關部門在CSI口罩的生產、分發、點存、管理方面的工作，而在公眾希望獲知更多資料卻不得要領的情況下，便會引伸出更多猜疑與聯想，包括以為政府刻意隱瞞CSI口罩的去向。本署固然理解，相關部門當時忙於處理疫情所帶來的繁重工作，亦須考慮到主動公布有關資料會否反而對其處理疫情的工作及相關持份者造成影響，惟任由公眾繼續猜疑及讓傳言發酵，只會加深公眾以為政府有所隱瞞的印象。

6.39 本署欣悉，政府最終於2020年8月向公眾發表「有關個人防護裝備的報告」，以公開政府採購、庫存和分發個人防護裝備（包括CSI口罩）的資料。本署亦希望相關部門參考是次經驗，深思一旦遇上類似事件，應如何就公眾利益、盡量不影響相關部門的工作等因素作全盤考慮，適時及適當地披露相關資料，以消除公眾疑慮，以免影響市民對政府的信任。

39

本署的建議

6.40 本署是次主動調查的焦點放在探究各相關部門如何處理CSI口罩，冀能向當局提出改善有關機制和程序的建議，以減低CSI口罩被濫用的風險。就此，本署提出以下建議：

懲教署

(1) 重新檢視在日常情況及緊急事故下接受訂購CSI口罩的政策，包括考慮就銷售對
象訂定優先次序、改變接受物流署以外機構的口罩訂單的方式及訂立接單的機制，並提升有關資訊的透明度（第6.32段）；

(2) 檢視是次應對部門口罩需求急增的經驗，就日後在疫情及／或其他緊急事故下接受口
罩及／或其他個人防護裝備訂單的準則和優先次序，以及增加口罩及／或其他個人防護裝備生產量的相應安排，制訂緊急應變指引（第6.36段）；

物流署

(3) 就在日常情況及緊急事故下如何分發、管理個人防護裝備（包括CSI口罩）及監
察其使用量，制定並向部門發出指引（第6.20段）；

(4) 盡快就處理過期口罩的恰當方法向部門發出指引，讓各部門得以跟從一套統一且嚴謹
的處理程序，並在有關指引中加強提醒各部門按「先進先出」及口罩建議儲存期來分發口罩（第6.23段）；

(5) 就如何處理過期的非口罩個人防護裝備（例如N95呼吸器），制定並向部門發出
指引（第6.24段）；

(6) 重新檢視在日常情況下哪些「非政策局及部門」可向該署要求分發口罩（第 6.33
段）；以及

(7) 檢視是次應對部門口罩需求急增的經驗，就日後在疫情及／或其他緊急事故下收集及
評估部門對口罩及／或其他個人防護裝備的需求，以及採購口罩及／或其他個人防護裝備的相應安排，制訂出務實及合適的應變指引（第6.36段）。

鳴謝

40

6.41 申訴專員謹此感謝在本署進行調查期間，各提供資料的人士、部門，以及受查部門的配合。

申訴專員公署
檔案編號：**OMB/DI/437**
2020 年 **12** 月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK

圖表目錄

圖／表	標題	頁數
圖 1	CSI 口罩	5
圖 2	舊款綠色包裝盒	5
圖 3	新款白色包裝盒	5
表 1	成人口罩的生產量和付運量	7
表 2	向資科辦付運及在創新辦指示下向相關部門付運的成人口罩數量	8
表 3	CSI 口罩的售價	9
表 4	報廢成人口罩數量及合格與報廢比例	12
表 5	口罩的付運安排	25
表 6	口罩的入帳安排	25-26
表 7	疫情前的分發措施	26
表 8	疫情後的分發措施	27
表 9	疫情後獲發口罩人士（職員以外）	28
表 10	就防止承辦商職員挪用口罩的措施	29
表 11	中央貨倉的保安措施	30

《物料供應及採購規例》相關條文

本調查報告提及的《物料供應及採購規例》（「《規例》」）相關條文的中文原文如下：

第 128 條	在物料管理方面，管制人員應確保政府物料以效益與效率兼備的方式使用，以助推行政府的計劃和工作。管制人員應採取所需措施，確保政府物料妥為存放和入帳，並進行定期巡查及抽查，以審視物料管理的保安安排是否足夠。
第 245 條	如物料價值不超逾《規例》第 220(a)條所訂的部門限額，並屬下述情況，部門可直接採購，無須經由政府物流服務署購買： (a)不屬政府物流服務署常備庫存物料；或 (b) 政府物流服務署所安排簽訂的大批採購合約內並未包括的物料。 如物料並非以上(a)或(b)項所述情況，但部門仍擬直接採購，部門必須在考慮經濟效益後，先徵求政府物流服務署署長同意，才可直接採購。除《規例》第 265 條所載的緊急小額採購外，部門在直接採購時，須依循《規例》第 260 條所訂的程序或第三章所訂的招標程序辦理。
第 610 條	不論是人手處理的物料分類帳，還是更為可取的電腦化物料分類帳，均須備存部門貨倉的所有物料（包括牲畜）的完整收發記錄。
第 615 條	物料分類帳的記帳工作，應由並非直接管理物料的公職人員負責。

第 705(b)條	常備庫存物料的成本，須首先記入根據《公共財政條例》第 30 條設立並由政府物流服務署署長管理的常備庫存物料暫記帳內。向部門發放物料後，政府物流服務署署長會通知庫務署署長，在有關部門的適當開支分目中扣除有關費用，然後記入常備庫存物料暫記帳貸項內。
第 710(b)條	部門物料可再分為非耗用物品及耗用物品兩類。非耗用物品一般指可供長時間使用或不會消耗，而購買單價為 1,000 元或以上的物品。其他所有物品則為耗用物品。
第 765 條	部門應依循下列程序把耗用物品記帳： (a)部門存貨物品 — 記入「耗用物料分類帳頁」（通用表格第 291 號）。除《規例》第 775 條所述情況外，該等物料的發放資料一經記入該分類帳，便無須再行入帳。 (b) 供即時使用、「常用物料一覽表」所載，或特定工作所用的物品 — 在有關單據（例如「常備庫存物料申領及送貨單」（通用表格第 210 號）和通用表格第 219 號）記下相關工作項目編號，或把單據與通用表格第 277 號互相參照，以註明發放用途。
第 885 條	公職人員負責妥善保管在執行職務期間收到的所有物料，並為此承擔個人責任。如未能遵守《規例》及／或政府物流服務署署長發出有關妥善保管物料的指示，有關人員可能須為所招致的任何損失繳付附加費。
第 896 條	部門物料經理負責協助管制人員全面監督及管制其職權範圍內的物料及物料帳目。在這方面，部門物料經理應 — (a)視察其直接管轄的每個貨倉，至少每兩年視察一次，包括檢查保安措施是否足夠，然後提交「檢查報告」（通用表格第 238 號），以及視乎需要提交「部門盤點差異表」（通用表格第 241 號），向管制人員報告視察結果；以及 (b) 不定期地突擊抽查存貨及保安措施，至少每三個月抽查一次，除非政府物流服務署署長另行授權，則作別論。然而，假如由他逐一視察各貨倉，並不切實可行或不符合經濟效益，他便應確保各貨倉主管或其副手會執行上述抽查工作。無論如何，負責抽查的公職人員應把結果妥善記錄在「抽查記錄冊」（通用表格第 235 號）上。

第 1005 條	(a)政府物流服務署轄下的倉庫檢查及存貨查核組根據既定準則，最少每三年一次全面或抽樣查核部門的政府物料存貨。 (b) 政府物流服務署轄下的倉庫檢查及存貨查核組依循該署署長制定的程序，檢查倉庫和查核存貨。該組的職權範圍如下： (i) 比對分類帳的結餘與實際存貨量，報告任何差異情況； (ii) 檢查存倉物料的一般狀況及存貨控制系統，特別注意閒置多時及過量的物料； (iii) 就貨倉的保安安排提供意見；以及 (iv) 進行循規審查，以確保部門物料管理及採購工作符合《規例》及其他相關指令。 (c)檢查倉庫和查核存貨的工作完成後，政府物流服務署署長應向管制人員提交報告，詳列查核結果並提出建議，以待跟進及改善有關情況，該報告副本則送交審計署署長。
第 1015(b)(i)條	除非政府物流服務署署長另行批准，否則獲委任人員應按以下指示檢驗和查核倉庫存貨： (i) 如屬大型倉庫，最少每三年一次，以循序漸進方式檢驗和查核各項物品；如有需要，管制人員應安排更頻密的查核及檢驗。

物流署 2015/16 至 2019/20 年度
就醫療用途普通尺碼口罩的採購量、庫存量、分發量及銷毀量

		年度				
		2015/16	**2016/17**	**2017/18**	**2018/19**	**2019/20**
向懲教署購買的 CSI 成人口罩		16,728,000	12,000,000	14,540,000	10,710,000	15,955,000*
向其他供應商購買的普通尺碼口罩（即「非 CSI 口罩」）		4,546,000	1,700,000	-	-	15,740,450
年度開始時的普通尺碼口罩庫存量	CSI 口罩	9,190,250	10,848,000	12,453,350	13,846,350	12,075,150
	非 CSI 口罩	1,454,000	1,737,250	1,700,000	1,700,000	-
全年分發予各部門的普通尺碼口罩	CSI 口罩	15,070,250	10,394,650	13,147,000	12,481,200	21,686,350
	非 CSI 口罩	4,262,750	1,737,250	-	1,700,000	2,302,300
全年銷毀／棄置的普通尺碼口罩	CSI 口罩	-	-	-	-	-
	非 CSI 口罩	-	-	-	-	-
年度終結時的普通尺碼口罩庫存量	CSI 口罩	10,848,000	12,453,350	13,846,350	12,075,150	6,552,550
	非 CSI 口罩	1,737,250	1,700,000	1,700,000	-	13,438,150

* 數字不包括 208,750 個由部門交回物流署以便重新分配的 CSI 成人口罩。

\- 代表數目為 0 個。

物流署 2017/18 至 2019/20 年度
就醫療用途普通尺碼口罩每年向各部門的分發量

		2017/18		2018/19		2019/20	
		CSI 口罩	非 CSI 口罩	CSI 口罩	非 CSI 口罩	CSI 口罩	非 CSI 口罩
1	入境事務處	200,000	-	390,000	-	1,431,250	-
2	土木工程拓展署	44,000	-	52,000	-	23,700	-
3	土地註冊處	5,750	-	2,400	2,200	7,350	-
4	大學教育資助委員會秘書處	-	-	350	-	100	50
5	工業貿易署	2,000	-	1,000	1,000	2,000	-
6	公司註冊處	19,100	-	5,400	2,700	13,800	-
7	公務及司法人員薪俸及服務條件諮詢委員會聯合秘書處	-	-	2,500	-	2,000	-
8	公務員事務局	4,600	-	6,750	-	14,700	-
9	公務員敍用委員會	-	-	-	-	200	-
10	水務署	332,350	-	238,950	71,350	205,800	-
11	司法機構	42,500	-	55,000	-	67,500	-
12	民政事務局	7,900	-	2,050	-	4,650	300
13	民政事務總署	44,450	-	46,650	-	108,150	28,000
14	民航處	7,500	-	7,700	150	7,300	-
15	民眾安全服務隊	-	-	11,000	4,000	227,100	10,000
16	立法會秘書處	6,000	-	5,500	-	20,500	-
17	在職家庭及學生資助事務處	39,450	-	34,550	52,500	35,250	-
18	地政總署	11,000	-	8,500	8,500	12,000	-
19	行政長官辦公室	-	-	-	-	19,450	-
20	投資推廣署	-	-	2,500	-	1,000	-
21	房屋署	266,850	-	270,000	-	1,652,350	-
22	法律援助署	5,500	-	5,000	-	5,900	-
23	知識產權署	300	-	350	-	350	-
24	社會福利署	291,250	-	136,000	140,550	1,221,150	1,000,000
25	保安局	4,350	-	4,250	3,550	4,750	-
26	屋宇署	7,500	-	28,450	-	28,700	-
27	建築署	40,500	-	53,000	-	58,000	5,500
28	律政司	13,100	-	9,750	10,550	20,450	-
29	政制及內地事務局	-	-	3,000	-	30,700	-

30	政府化驗所	20,000	-	15,000	-	28,350	-
31	政府物流服務署	13,350	-	17,800	-	20,600	850
32	政府飛行服務隊	3,500	-	6,500	-	14,450	-
33	政府產業署	-	-	-	-	4,000	-
34	政府統計處	142,650	-	105,550	35,050	124,450	-
35	政府新聞處	400	-	450	-	1,900	-
36	政府資訊科技總監辦公室	4,250	-	4,150	-	12,650	-
37	政務司司長辦公室及財政司司長辦公室 [1]	15,000	-	15,650	-	42,150	-
38	食物及衞生局 (食物科)	2,500	-	2,500	-	1,550	250
39	食物及衞生局 (衞生科)	-	-	-	-	-	-
40	食物環境衞生署	3,600,000	-	2,828,450	211,550	1,600,000	-
41	香港天文台	4,800	-	5,000	-	6,000	-
42	香港申訴專員公署	-	-	-	-	-	-
43	香港金融管理局	50,000	-	-	-	-	-
44	香港海關	662,100	-	861,450	217,550	633,300	-
45	香港郵政	92,750	-	431,600	-	188,600	-
46	香港電台	6,800	-	9,600	11,100	32,750	-
47	香港警務處	660,000	-	495,000	5,000	2,632,650	250,000
48	差餉物業估價署	6,000	-	1,750	2,000	5,000	-
49	庫務署	55,100	-	27,100	27,100	55,300	-
50	海事處	33,000	-	13,950	32,400	22,950	-
51	消防處	2,316,650	-	2,607,200	240,950	3,824,900	-
52	破產管理署	-	-	500	2,000	-	-
53	財經事務及庫務局(庫務科)	-	-	600	-	17,500	-
54	財經事務及庫務局(財經事務科)	-	-	1,000	1,000	1,000	-
55	商務及經濟發展局(工商及旅遊科)	5,100	-	1,300	1,250	1,950	-
56	商務及經濟發展局(通訊及創意產業科)	50	-	1,550	-	150	-
57	康樂及文化事務署	280,000	-	475,000	40,000	460,000	-
58	教育局	196,700	-	258,250	6,750	143,550	500,000
59	規劃署	10,500	-	300	9,550	13,500	-
60	通訊事務管理局辦公室	-	-	-	-	3,000	-

61	創新及科技局	1,500	-	2,500	-	3,050	850
62	創新科技署	1,550	-	2,250	-	3,500	-
63	勞工及福利局	2,000	-	2,000	-	2,000	-
64	勞工處	25,000	-	7,000	7,000	40,000	-
65	渠務署	114,800	-	79,550	-	50,500	6,500
66	發展局(工務科)	3,000	-	1,950	-	5,200	-
67	發展局 (規劃及地政科)	-	-	-	-	4,000	-
68	稅務局	101,200	-	109,050	-	91,350	-
69	廉政公署	6,150	-	16,400	-	21,350	-
70	路政署	23,600	-	29,400	400	29,500	-
71	運輸及房屋局 (運輸科)	-	-	-	-	2,500	-
72	運輸署	117,750	-	170,000	-	97,350	-
73	電影、報刊及物品管理辦事處	750	-	300	300	2,800	-
74	截取通訊及監察事務專員秘書處	-	-	-	-	100	-
75	漁農自然護理署	87,050	-	119,000	-	60,400	-
76	審計署	500	-	500	-	600	-
77	機電工程署	228,100	-	311,150	50,500	616,350	-
78	獨立監察警方處理投訴委員會	-	-	-	-	-	-
79	衞生署	2,650,000	-	1,800,000	500,000	4,823,750	500,000
80	選舉事務處	38,500	-	200	1,500	2,350	-
81	環境局	1,150	-	300	-	-	-
82	環境保護署	100,250	-	143,350	-	134,200	-
83	醫療輔助隊	67,000	-	116,500	-	39,750	-
84	懲教署	-	-	-	-	537,400	-
	總計	**13,147,000**	**-**	**12,481,200**	**1,700,000**	**21,686,350**	**2,302,300**

[1] 包括政務司司長私人辦公室、財政司司長私人辦公室、政策創新及統籌辦事處、行政署、人力資源規劃及扶貧統籌處，及政府經濟顧問辦公室。

- 代表數目為 0 個。